

LA CITTA' COMPLESSA DALL'APPROCCIO RADICALE A QUELLO RIFORMISTA

a cura di
Sergio Salustri

21 Scienze
Regionali

Associazione
italiana
di scienze
regionali

FrancoAngeli



Scienze regionali

Collana dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRe)

Comitato direttivo dell'AISRe:

Gianfranco Bazzigaluppi, Giuliano Bianchi (presidente), Flavio Boscacci, Roberto Camagni, Enrico Ciciotti, Fausto Curti, Giuseppe Gario (segretario), Gianluigi Gorla, Silvana Lombardo, Tomaso Pompili, Giorgio Preto, Giovanni Rabino, Enzo Scandurra, Mariolina Toniolo (tesoriere).

Soci collettivi dell'AISRe:

Banca d'Italia, Regione Toscana, Regione Sicilia, Regione Veneto.

Dal 1979, quando è stata fondata come sezione italiana della Regional Science Association, l'AISRe rappresenta un luogo di confronto tra studiosi di discipline diverse, di ambito accademico e non, uniti dal comune interesse per la conoscenza e la pianificazione del territorio.

Per statuto, l'AISRe promuove la circolazione delle idee sui problemi regionali e, in generale, sui problemi sociali ed economici aventi una dimensione spaziale. Questa collana presenta monografie e raccolte di saggi, prodotte dagli apporti multidisciplinari per i quali l'AISRe costituisce un punto di confluenza.

In copertina: Ad. e M.P. Verneuil, Kaleidoscope Ornaments Abstraits, Ed. Albert Levy, 1925, tr. Orsa Maggiore, 1990.

Progetto grafico di copertina: Studio Tandem, Milano.

Copyright © 1994 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata. Stampa Tipom Monza, Viale Monza 126, Milano.

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "FrancoAngeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

INDICE

Premessa: riferimenti per una lettura convergente, di <i>Sergio Salustri</i>	p. 7
1. Verso una revisione dei contenuti disciplinari dell'urbanistica. Il concetto di sviluppo sostenibile nella pianificazione del territorio, di <i>Enzo Scandurra</i>	» 11
2. La riforma degli strumenti di pianificazione, di <i>Elio Piroddi</i>	» 29
3. Un piano da spezzare - La nuova «forma» del piano urbanistico, di <i>Fabio Bronzini e Maria Angela Bedini</i>	» 35
4. Struttura della città e piano urbanistico, di <i>Paolo Colarossi</i>	» 47
5. Il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica in alcuni Paesi Europei, di <i>Claudia Mattogno</i>	» 77
6. Compatibilità ambientale e progetto dell'infrastruttura: premesse al controllo di uno sviluppo urbano sostenibile, di <i>Gian Ludovico Rolli</i>	» 89
7. Processi di conoscenza e processi di piano: la classificazione dei suoli come presupposto delle valutazioni di trasformabilità, di <i>Pierluigi Properzi</i>	» 99
8. Complessità (coscienza quotidiana) e pianificazione possibili, di <i>Paolo Jacobelli</i>	» 109
9. Nuovi strumenti legislativi per una pianificazione rinnovata, di <i>Umberto De Martino</i>	» 121

PREMESSA:

RIFERIMENTI PER UNA LETTURA CONVERGENTE

di Sergio Salustri

L'occasione di questo volume parte dal XIII Congresso dell'Associazione italiana di scienze regionali (Ancona), durante il quale, forse per la prima volta in questo contesto interdisciplinare, un gruppo di urbanisti ha avviato un discorso sulle possibili trasformazioni del piano.

In realtà le problematiche messe in luce nel Convegno erano già emerse alcuni mesi prima, nell'ambito delle tematiche sviluppate nella ricerca Murst 40% «Problemi di controllo e strategie di intervento nell'attuale dinamica delle trasformazioni urbane», coordinata da Elio Piroddi, ricerca alla quale convergono sei unità delle sedi di Roma «La Sapienza», Roma 2, Ancona, L'Aquila, Bari, Cagliari.

La ricerca aveva, inoltre, registrato momenti «forti» di convergenza durante i lavori degli incontri di Roma del 7 aprile e 30 giugno 1992, presso la Scuola di specializzazione in tecniche urbanistiche per le aree metropolitane, i cui risultati erano stati sintetizzati in alcuni articoli della rivista *Marcheterritorio* n. 3.

Ma all'insieme dei contributi forniti dai professori presenti nella specifica sessione sul piano degli anni '90 del Convegno Aisre (Piroddi, Bronzini, Colarossi, Mattogno, Jacobelli, Properzi, Rolli) si sono aggiunti i preziosi contributi di Scandurra e De Martino, i quali hanno offerto altri «punti di vista» per «aggredire» il tema in discussione.

Il primo, richiamandosi all'*idea condivisa* di «sviluppo sostenibile», rimette profondamente in discussione i paradigmi stessi del piano e il secondo, invece, sulla base di riferimenti storici, culturali, politici e progettuali, invita alla attenzione verso il pericolo di «fughe in avanti» e alla mobilitazione di un nuovo impegno non solo tecnico ma anche poli-

tico. Queste due posizioni, non necessariamente alternative, sono state poste all'inizio e alla fine del volume, quasi a delimitare il ventaglio di posizioni espresse dagli altri autori.

Naturalmente queste brevi note non intendono in alcun modo costituire un quadro organico, seppur sintetico, di ricucitura delle diverse posizioni espresse.

Ciò sarebbe forse impossibile, vista l'articolazione delle tematiche espresse e la complessità della materia su cui si va ad operare.

Più semplicemente l'obiettivo è quello di richiamare alcune parole chiave dei diversi contributi, utili come riferimento per quanti ricercassero una linea di convergenza, un intento comune e serio verso una revisione sostanziale della strumentazione urbanistica vigente.

Entrando nello specifico delle tematiche affrontate, possiamo osservare che la presente «raccolta» di contributi si apre con la prospettiva di ampio respiro proposta da Scandurra: è la messa in discussione «radicale» degli stessi paradigmi disciplinari su cui si fonda la logica di piano.

L'autore parte dalla considerazione del nuovo scenario messo in luce dal concetto di «sviluppo sostenibile». Uno scenario affascinante che potrebbe portare ad una forte trasformazione dei contenuti disciplinari dell'urbanistica, alla insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo urbano e alla crisi dei saperi tecnici dell'urbanistica.

Viene in tal modo aperto un dibattito interdisciplinare, che parte dal pensiero di Tiezzi fino a coinvolgere la fisica, l'economia, la sociologia, l'urbanistica ecc., e che costituirà probabilmente uno dei principali campi di confronto tra le diverse scienze e discipline dei prossimi anni.

Rispetto a tale posizione culturale le posizioni di altri autori appaiono più riformiste, più riconducibili all'intento di un forte ripensamento del piano, ad una «rottura» del piano, ma all'interno di un contesto legislativo ancora «riconoscibile», che in gran parte utilizza le leggi e i regolamenti disciplinari vigenti.

Così Piroddi avanza l'ipotesi forte di una netta separazione del momento strategico del piano (piano di struttura o piano direttore) dal momento dell'azzoneamento (piano degli usi del suolo). Infatti il primo, costituito da scelte essenziali, costituisce un ordine di problemi diverso da quello connesso con la «minuziosa prospezione che coinvolge una moltitudine di interessi e solleva inevitabili contenziosi».

Ecco, pertanto, che verrebbe a giustificarsi un piano strategico, svincolato da osservazioni di tipo privatistico per i comuni medi e grandi o anche per il livello di area vasta, e un «plan d'occupation du sol», molto semplificato per i piccoli comuni.

Su tale linea si sviluppano le posizioni di Bronzini, che punta alla «rottura» del piano, introducendo il *tempo* come nuovo protagonista. Propone, pertanto, nuove procedure operative per affrontare il momento dinamico del piano, che deve operare nell'incertezza e nella complessità della città in trasformazione.

Il piano è allora ridefinito come procedura dinamica (piano procedimento), riferito ad un piano obiettivi, codificato a monte nelle norme tecniche, e perseguito attraverso regole trasparenti. Un processo imperniato su una matrice normativa dinamica che non «garantisce» *a priori*, *una tantum*, le operazioni ammesse, ma le condiziona al verificarsi di determinate situazioni.

In tale contesto la valutazione d'impatto ambientale è ripensata in termini interattivi durante tutte le fasi del processo decisionale, e relazionata a piani-progetto, ossatura portante del momento strategico di piano.

Tale sistema di procedure è nettamente distinto dallo zoning «per parti», realizzabile «per parti» e «tempi successivi», al momento dell'inserimento dell'area interessata nel programma pluriennale di sviluppo. Una simile posizione è stata confermata e in qualche modo ispirata da Jacobelli, che al Convegno mette in luce come siano maturi i tempi per una revisione forte degli attuali momenti di governo del territorio, presentando una separazione anche temporale tra piano strategico e piano degli usi del suolo. Introduce anche il concetto di strumenti dinamici (ambiti di flessibilità funzionale o campi di successiva determinazione), in grado di cogliere le trasformazioni del processo di sviluppo e di «adeguarsi» ad esse alla luce di un piano di coerenze posto a monte.

Le proposte di Piroddi sono poi sviluppate da Colarossi, che approfondisce alcuni aspetti operativi della nuova struttura di piano, ne evidenzia alcune contraddizioni tra il programma e il disegno, tra l'insieme e i dettagli, tra pluralità e unità, tra la continuità e le variazioni, tra i tempi lunghi e quelli brevi. Emergono così alcuni dei principali contenuti del piano strategico e le sue modalità di attuazione.

E il contributo di Mattogno permette, infine, di inquadrare le ipotesi formali in un panorama più ampio, costituito dall'evoluzione della strumentazione urbanistica italiana, comparata con quella Europea.

Il contributo di Rolli offre una diversa chiave di lettura della preesistente struttura del piano e della crisi che l'attraversa.

Dall'esame delle diverse «correnti» di pensiero, emerge la possibilità di procedere nella «lettura» della città ad una sintesi critica, dove l'efficienza e la leggibilità di una struttura insediativa si misurano spesso sulla base delle carenze e dell'efficienza del sistema relazionale.

È un richiamo, quindi, alla puntualizzazione e ricollocazione del ruolo dell'urbanista nel gioco delle competenze e alla sua riappropriazione delle specificità tecniche e culturali.

Specificità che vanno spese anche per il governo della «complessità» entro i limiti di una realistica possibilità di controllo dei fattori in gioco.

Anche Properzi richiama l'esigenza di riconquista dello spazio di competenza dell'urbanistica con l'approfondimento dei rapporti tra processi di conoscenza e processo di piano. In tale contesto assume valenza strategica la classificazione dei suoli come presupposto delle valutazioni di trasformabilità.

A chiusura del panorama dei diversi contributi disciplinari, si pone la saggezza e il necessario «distacco consapevole» di De Martino, che invita alla lucidità e al realismo.

I suoi presupposti sono costituiti dal riferimento storico della grande crescita urbana, dal riferimento culturale del razionalismo, che ha portato a scomposizioni della città per parti funzionali, dal riferimento politico delle esigenze di controllo pubblico delle trasformazioni, e dal riferimento progettuale che prende le mosse dal piano di Amsterdam.

È partendo da tali presupposti che si sviluppa la trattazione nell'evoluzione legislativa e disciplinare, fino a giungere alla consapevolezza che «lo strumento migliore sarà quello che saprà meglio riferirsi, prima di tutti e prima di ogni dettaglio tecnico, alla situazione politico-economica vigente», che ci piaccia o meno, senza illusioni e senza fughe in avanti. In assenza, infatti, di un riferimento certo, è molto probabile che ogni tentativo di definire nuovi strumenti legislativi continuerà ad essere caratterizzato da profondi insuccessi.

È una chiamata ad un «nuovo» impegno politico che sembra costituire la speranza per una società nuova e più giusta.

1. VERSO UNA REVISIONE DEI CONTENUTI DISCIPLINARI DELL'URBANISTICA. IL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

di Enzo Scandurra

1.1. L'idea condivisa

Ritengo che la posta in gioco, in questo dibattito, sia rappresentata soprattutto dal destino delle nostre città e da quello dell'uso degli attuali strumenti di pianificazione territoriale ed urbana in un'ottica, condivisa, di sviluppo sostenibile.

In tale contesto può essere inquadrata l'esigenza di compiere, se possibile, qualche passo avanti rispetto alle elaborazioni teoriche fin qui prodotte sul *pensiero della complessità*.

Si pone peraltro l'esigenza di alcune precisazioni preliminari:

- a. il termine-concetto sviluppo sostenibile è ancora fundamentalmente ambiguo perché, come afferma la Bresso, «... non esiste probabilmente un modello di società compatibile con l'ambiente, ma esistono tante strade possibili...» e in ogni caso tale concetto «postula non uno ma più modelli di sviluppo» (M. Bresso, 1991);
- b. tale termine-concetto esprime e designa una classe di ambigue omonimie. L'insieme dei significati comprende cioè concezioni molto diverse: da quelle rigorose, seppure problematiche, riconducibili al filone di pensiero di Tiezzi ed altri, a quelle superficiali ed ambigue (e al tempo stesso paradossalmente utopiche) che si limitano a superficiali e generiche proposte di *maquillage urbano*, apportando qua e là qualche *ritocco* alle nostre città con l'aggiunta di un po' di verde, di qualche elemento di arredo, isole pedonali, piste ciclabili ecc.

In proposito vorrei esprimere la mia opinione di urbanista. Per me il concetto di sviluppo sostenibile esprime automaticamente una *rottura epistemologica* (M. Ceruti, 1986), un *cambio di paradigma*, ovvero esso comporta implicitamente la rifondazione dei programmi e delle tradizioni di ricerca che possiamo definire *riduzionisti* e *meccanicisti* che hanno costituito il pensiero scientifico dominante fino alla metà di que-

sto secolo e, dunque, anche della pratica sociale dell'urbanistica; inoltre, a mio avviso, tale concetto va di volta in volta «riprecisato» in relazione al contesto disciplinare.

Voglio con questo sottolineare (per gli urbanisti soprattutto) il rischio tante volte consumato di *abuso d'analogia*, ovvero il rischio di importazione *tout court* di paradigmi «esterni» magari per rinnovare la «facciata» teorica della disciplina, e continuare poi ad usare, nella prassi corrente, la stessa e consumata strumentazione tecnica.

E qui vorrei terminare queste puntualizzazioni preliminari sull'*idea condivisa*, precisando ancora che quando parlo di urbanistica e di pianificazione territoriale ed urbana non mi riferisco ad una «scienza» (come la fisica, la biologia ecc.) quanto piuttosto ad una strumentazione tecnica (ad un *sapere tecnico* per dirla con l'urbanista Luigi Mazza), e ad una pratica sociale sia pure con il rispetto che essa esige per la sua accumulazione storica di tradizioni e regole (almeno da Haussmann in poi).

1.2. Idea condivisa e sviluppo urbano territoriale: tre questioni

Quali sono oggi i termini della «questione urbana» e dell'assetto del territorio e quali le implicazioni ambientali?

Può essere utilizzata la categoria della complessità, l'idea condivisa, per affrontare coerentemente i conflitti ambientali connessi all'attuale modalità di sviluppo delle città e del territorio? Ovvero, per individuare possibili modelli di sviluppo urbano «sostenibile»?

Quali modificazioni dovrebbe subire il «sapere tecnico» dell'urbanistica per adeguarsi alla complessità dei fenomeni e dei processi in atto?

Credo che queste, prima ancora di altre, debbano essere le questioni cui tentare di dare risposta per passare da *un'idea condivisa alla progettazione territoriale*. Così come credo, e in tal senso metto in guardia i colleghi urbanisti, che tale processo di revisione-rifondazione disciplinare implichi necessariamente dei tempi lunghi.

La drammaticità dei problemi emergenti, e dunque l'esigenza di una risposta adeguata, non può esimerci (perché tecnici e non scienziati), da una parte, dal partecipare al dibattito fondativo (e dunque necessariamente ancora teorico) e, dall'altra, dalla ricerca di percorsi disciplinari

sostenibili, evitando quel facile quanto deprecabile abuso d'analogia consumato in altri periodi storici (l'analisi economica degli anni '60, la teoria dei sistemi, la modellistica ecc.).

1.3. Prima questione: i termini della «questione urbana»

Ciò detto e premesso, tenterò di dare risposta alla prima domanda sui termini, oggi, della questione urbana e dell'assetto del territorio e delle sue implicazioni ambientali.

In questo campo l'*idea condivisa* è che le città, tutte le città, sono luoghi invivibili: le città sono diventate «inospitali e nemiche».

«Muoversi, spostarsi è diventato un tormento, un'angosciosa perdita di tempo, un'assurda dissipazione di risorse, un ingiustificato spreco di spazio e di energia. La crisi della mobilità è l'aspetto più emblematico della crisi della città. La città sta degenerando nel luogo delle segregazioni, dell'isolamento, delle difficoltà di comunicazione» (E. Salzano, 1992).

L'attuale «sviluppo» della città produce dunque invivibilità, sprechi di risorse, inquinamento, caos, rifiuti insostenibili, degrado, sottraendo al tempo stesso risorse, ovvero l'*idea condivisa* è che essa è un sistema ad entropia crescente, un sistema, cioè, che non solo non riesce a mantenere la sua organizzazione interna, né tanto meno a migliorarla, ma che si sviluppa a spese del sistema/ambiente di cui fa parte. La città è, in una parola, dissipatrice di risorse.

La questione dello sviluppo urbano e territoriale è questione centrale dello sviluppo (a mio avviso dell'ecologia) come peraltro è ravvisabile anche da quanto (purtroppo poco) emerso dalla Conferenza di Rio e dall'attenzione ad essa posta dal *Libro Verde per l'ambiente urbano in Europa* della Cee (e sul quale andrebbero, a parte, fatte alcune considerazioni critiche).

Non bisogna infatti sottovalutare il fatto che la città è al tempo stesso il luogo di accumulazioni di ricchezze e risorse di ogni tipo: naturali, storiche, artistiche, intellettuali, economiche, di intelligenza, di creatività, di lavoro.

Essa è «il più grande deposito non solo di testimonianze, ma di viventi patrimoni delle civiltà» (E. Salzano, 1992), così come essa è, al tempo stesso, il luogo dove si consuma la maggior parte di energia, dove si realizzano le maggiori quote di produzione e scambio di beni e informazioni, dove si produce la maggior parte dei rifiuti.

Senza dilungarci troppo su un'analisi che potrebbe essere molto più impietosa, ma che certamente costituisce una *idea condivisa*, passo alla seconda domanda posta ovvero se, e in quali modi, può essere utilizzata la categoria della *complessità* per affrontare adeguatamente i conflitti conseguenti all'attuale sviluppo urbano o, in altri termini, se è possibile, allo stato attuale del dibattito scientifico in corso, «riportare» alcune considerazioni (non certo proposte del momento che ancora non esistono) all'interno dell'urbanistica per individuare *nuovi modelli urbani sostenibili*.

1.4. Seconda questione: l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo urbano e la crisi dei saperi tecnici dell'urbanistica

Ritengo che affrontare adeguatamente (in senso scientifico) ed efficacemente i termini della questione urbana (consumi, produzione inquinante, degrado, dissesti idrogeologici ecc.) è possibile solo «agganciansi» al dibattito oggi diffuso sul cosiddetto *pensiero della complessità*; credo cioè che, proprio a partire dal superamento del pensiero scientifico dominante (riduzionismo e meccanismo), possano essere individuati riferimenti teorici, modelli e forse strumenti per perseguire uno *sviluppo urbano sostenibile*, o meglio, per avvicinarsi a questa traiettoria divergente rispetto allo sviluppo attuale.

Cercherò di seguito di spiegare, sia pure operando alcune necessarie semplificazioni, le ragioni di questa mia convinzione. Per far questo analizzerò tre aspetti dell'attuale modello di sviluppo urbano (tale separazione ha solo carattere strumentale di analisi).

1. L'attuale modello di sviluppo urbano è generatore di dissipazioni di energia, si sviluppa a spese dell'ambiente, produce inquinamento e catastrofi ecologiche, sprechi, degrado e disorganizzazione, perché ancora basato sul concetto di crescita illimitata. Esso è, in una parola, economicamente, socialmente, scientificamente insostenibile;

2. l'attuale modello di sviluppo urbano distrugge la specificità dei luoghi, delle architetture, dei paesaggi, la varietà e la complessità delle città storiche; esso distrugge le informazioni *genetiche* della città;
3. gli strumenti tecnici e scientifici messi a punto nell'ambito del programma scientifico riduttivo e positivista sono inefficaci a cogliere e interpretare la complessità dei sistemi urbani e a controllarne le condizioni di stabilità e instabilità strutturale.

In merito al *primo aspetto* credo si possa convenire sull'affermazione che l'uso (storico) fino ad oggi fatto della risorsa territorio è stato di tipo distruttivo. La pianificazione urbanistica attraverso i suoi strumenti tecnici (Ptc, Prg, Pp) ha sempre privilegiato lo sviluppo antropico a spese di una presunta (quanto inefficace) esigenza di tutela ambientale (basterebbe in proposito analizzare la produzione legislativa in materia).

Gli strumenti urbanistici classici (tutti) sono inadeguati ad affrontare i problemi in una visione del territorio organicistica, ciclica, ecosistemica. Del resto essi sono stati messi a punto per consentire l'espansione fisica della città e, dunque, strutturalmente basati sul concetto di crescita oltre ogni possibile limite (d'altra parte neppure previsto).

Nel passato (città industriale di Owen, Fourier), il consumo di suolo agricolo avveniva in nome di uno sviluppo urbano-industriale ritenuto condizione indispensabile di progresso ed emancipazione (cfr. Engels e la questione delle abitazioni). Tale consumo si è moltiplicato a partire dal dopoguerra fino agli anni '70. Questa volta ad esigerlo era il mito della crescita urbana illimitata che ha portato allo sviluppo delle grandi periferie urbane, conseguenti all'aumento di popolazione, ma ancor più alle note dinamiche migratorie.

Oggi, che pure entrambi i fenomeni sono praticamente inesistenti, la sottrazione di suolo agricolo conseguente alla crescita fisica del costruito, continua con lo stesso tasso di crescita per altri motivi:

- per l'indeterminatezza delle dinamiche localizzative nei paesi ad economia avanzata; attualmente si assiste ad un processo diffusivo delle localizzazioni economiche (delocalizzazione, deverticalizzazione dei processi produttivi ecc.);
- per ampliamento ed espansione della maglia urbana verso nuove organizzazioni territoriali rappresentabili attraverso il ricorso alla me-

- tafora reticolare (G. Dematteis, 1990-'91; R. Camagni, 1990-'91);
- per produzione di infrastrutture, servizi e residenze connessi a fenomeni di opulenza sociale (secondo case, villaggi turistici ecc.).

Ne consegue complessivamente un fenomeno di «spreco» e distruzione di queste risorse sottratte così al loro ruolo naturale di trasformazione dei prodotti di scarto in risorse.

Semplificando, possiamo affermare che il processo di antropizzazione del territorio ha seguito la stessa legge di crescita economica basata sul concetto di accumulazione (capitalistica) improntando gli strumenti urbanistici e, in generale, tutti i «saperi tecnici» di questa disciplina, al concetto di crescita e di espansione fisica della città.

Il mantenimento del ciclo produzione-consumo-rifiuto del sistema territorio è diventato critico, ovvero esso rischia di spezzarsi. Nelle città si consuma la maggior parte di energia e si produce la maggior parte dei rifiuti, ma gli *output* prodotti superano le risorse consumate, come a dire che il processo produzione-riproduzione territoriale ha un bilancio in rosso.

Sono personalmente convinto che, almeno per un periodo *lungo* di transitorietà, occorre scontare un naturale *trade-off* tra naturalità e sviluppo urbano, sforzandoci piuttosto di «realizzare la piegatura verso lo sviluppo sostenibile» (M. Bresso, 1991).

In un periodo *breve* occorre scontare che il consumo di suolo procede parallelamente alla diminuzione della qualità ambientale (fig. 1): un aumento della produzione di beni (consumo di suolo) può essere ottenuto unicamente diminuendo la produzione di «qualità ambientale», viceversa un aumento della qualità ambientale richiede una diminuzione nella produzione di beni (R. Crivelli, B. Lepori, 1992).

Il secondo aspetto riguarda la distruzione operata (e operante) dei valori estetico-formali del territorio.

Il principio della crescita illimitata, che ha caratterizzato *l'età dell'espansione*, ha trasformato e consumato il territorio e la città, omologando peculiarità, diversità, complessità, stili, paesaggi, forme, subordinandone lo sviluppo alla soddisfazione di bisogni dettati da processi economici nazionali e mondiali, oltretutto prodotto devastazioni ambientali, degrado, inquinamento, come prezzo «necessario» della modernizzazione. Qui occorre, per comprendere meglio il carattere negativo di questa omologazione dettata dal principio della crescita illimitata, intro-

durre il concetto batesoniano di estetica attraverso il superamento di una visione scientifica puramente quantitativa.

In campo biologico è (ora) prevalente il concetto di irriducibilità della storia-struttura, ovvero il biologo moderno è sempre più portato a chiedersi «come ciascuna soluzione si sia affermata, attraverso quale catena di eventi e in quali condizioni generali di ambiente» (M. Cini, 1991).

Il tempo, secondo Prigogine e la sua scuola di pensiero, «è nella materia, ne è parte integrante in quanto modella le forme, le molecole, le strutture». Questo concetto di tempo, ovvero questo nuovo punto di vista, esprime un nuovo paradigma scientifico, anzi un abbandono di paradigmi.

Secondo Bateson (1984), «nell'evoluzione biologica l'estetica e la qualità contano: contano la qualità del messaggio, la qualità dell'informazione, la struttura e la conformazione delle molecole; ecco perché nuovi settori scientifici che vanno dalla teoria delle catastrofi di Thom, alla geometria frattalica di Mandelbrot, cominciano a prendere in considerazione il ruolo del tempo, quindi la qualità e l'estetica. Rientra perciò dalla finestra quella categoria che nella filosofia cartesiana e nella meccanica di Newton era stata esclusa: la categoria della qualità, perché la filosofia di Cartesio e la fisica di Newton sono basate su un assunto antiestetico, per cui contano solo e soltanto le cose misurabili, la quantità, non la qualità e la forma. Abbiamo relegato da sempre qualità e forma sotto il dominio dell'arte, della musica, della pittura... le abbiamo escluse, per definizione dogmatica, dal dominio della scienza, dell'economia, della razionalità e sacrificate in nome del principio della crescita illimitata uccidendo e mortificando specificità, storia, forma, paesaggi».

Ebbene Tiezzi ci ricorda che sulla crosta terrestre del nostro pianeta, punto singolare dell'intero universo, lo sviluppo è avvenuto anziché con aumento di entropia (in base al secondo principio della termodinamica) con aumento della diversità e complessità. Il principio secondo il quale l'entropia può, in un sistema isolato, solo crescere, viene contraddetto nei sistemi biologici: gli esseri viventi sono isole ad entropia decrescente (E. Schrodinger, 1974; N. Georgescu-Roegen, 1971).

Ritornando a Magnaghi (1991), se partiamo dall'ipotesi che il territorio è un soggetto vivente che non si ha in natura in quanto esito di lun-

ghi processi di strutturazione dello spazio fisico; risultato dell'azione storica dell'uomo immersa nel tempo geologico e biologico; rete di rapporti di complessità crescente, che attraversa diversi sistemi di relazione (concreti e simbolici) specifici di ogni luogo, così che questi sistemi risultano strettamente intrecciati, e riferiti l'un l'altro; intreccio inscindibile e sinergico di ambiente fisico, ambiente costruito, ambiente antropico «e che il sistema di relazioni fra queste tre componenti ambientali genera l'identità di un luogo come soggetto vivente, unico per forma, carattere, storia, paesaggio» (M. Giusti, 1991), ecco allora come il principio della crescita illimitata ha negato questa complessità e diversità riducendo il territorio a mero supporto tecnico di attività (o funzioni), suolo e spazio geometrico euclideo, oggetto inanimato e passivo: quartiere, periferia, centro, zone industriali, maglia metropolitana ecc.

Forse occorrerebbe rileggere oggi l'Alexander (1987) de «una città non è un albero» o il pensiero così diffusamente distorto e banalizzato di Kevin Lynch (1981, 1990) per riscoprire che *Siena non è Brasilia* e, dunque, che il tempo non è separabile dai processi, dalle forme, dai paesaggi, ma che ne costituisce invece una variabile significativa.

Fin qui abbiamo utilizzato la categoria o il paradigma della complessità per dire, in qualche modo, forse approssimativo, che sviluppo sostenibile non vuol dire necessariamente crescita, e che la categoria estetica non è «altro» dal pensiero scientifico.

Cito di nuovo Magnaghi là dove afferma che «quando smembriamo una creazione, la uccidiamo; il progetto moderno della utilizzazione della superficie (la formazione di zone funzionali) fa esattamente questo con il corpo della città». Il concetto econometrico di spazio porta alla costruzione di un territorio bidimensionale e lineare; la separazione delle attività agricole, industriali e terziarie, sradica le connessioni vocali dei luoghi; lo sviluppo delle conurbazioni metropolitane elimina i confini storici senza i quali ogni «luogo» non è più tale; l'ambiente diventa «settore» aumentando la complessità funzionale.

La città è un sistema molto complesso le cui relazioni sono molteplici e diverse; l'ambiente fisico condiziona ed è condizionato dagli esseri viventi in un processo circolatorio, imprevedibile, mai uguale.

«L'organizzazione ecosistemica degli agglomerati urbani si realizza in sistemi aperti che scambiano continuamente materia, energia ed informazione con l'ambiente: unità e diversità, ordine e disordine estremo

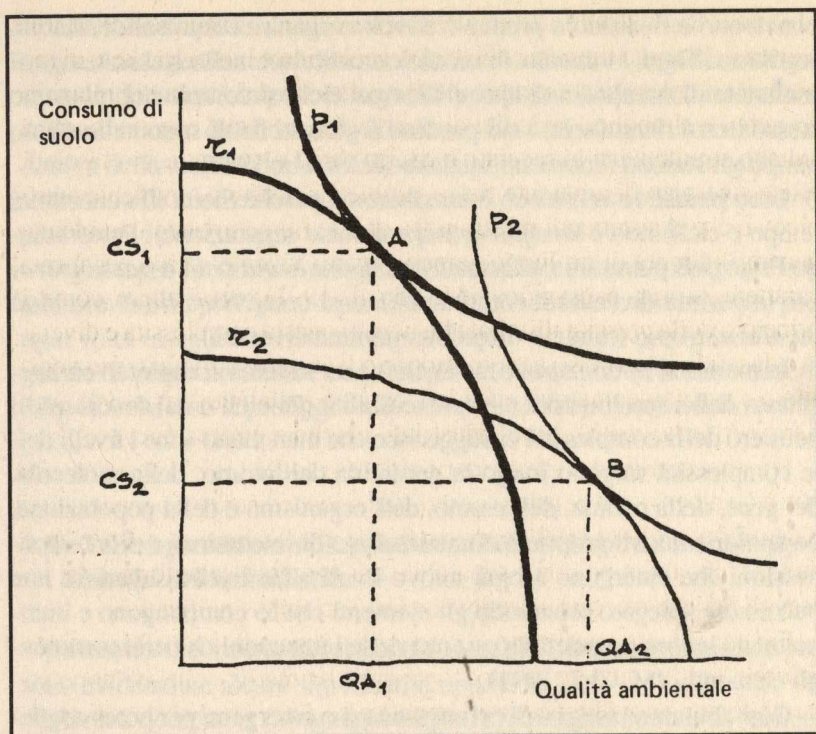


Fig. 1 - Le curve in grassetto corrispondono (teoricamente) ad una data situazione di equilibrio in cui è privilegiata la produzione di suolo: la curva p_1 rappresenta le preferenze individuali (espresse) e la curva r_1 le condizioni di consumo di suolo in assenza di preoccupazioni ambientali. Le altre due curve, p_2 e r_2 , rappresentano una situazione di equilibrio sociale ottimale, con delle preferenze individuali (curva p_2) e dei consumi (r_2) corrette da preoccupazioni ambientali. Il punto di equilibrio A non coincide con il punto di ottimo sociale B: la differenza di consumo di suolo (CS_1 , CS_2) è irrilevante rispetto alla differenza di qualità ambientale (QA_2 , QA_1). In sintesi, per la società nel suo insieme, se non si tiene conto della dimensione ambientale, ne risulterebbe una perdita di benessere (CS_2 , CS_1).

(Da R. Crivelli, B. Lepori, *La dimensione regionale dell'economia ambientale: dai principi alle applicazioni*, Bellinzona, 1992).

convivono e riescono a produrre talvolta organizzazioni solide, stabili, regolate... Ogni momento di un ciclo costituisce nello stesso tempo il momento di un altro o di altri cicli; ogni ciclo si compie nel momento stesso in cui ricomincia, i cui prodotti e gli esiti finali sono nello stesso tempo gli stati ed i momenti iniziali» (E. Morin, 1987).

Ecco perché la «città non è un albero» e perché Siena (il concetto di tempo e cicli) non è Brasilia (zonizzazione e separazione). Parafrasando Prigogine potremmo affermare che *Siena è una città a bassa entropia* (massima diversità e complessità), così come *Brasilgia è una città ad alta entropia* (minimo disordine, minima diversità).

In merito al *terzo aspetto*, se la città è un sistema complesso caratterizzato dalla non linearità e imprevedibilità dei cicli e dei fenomeni, il pensiero della complessità ci suggerisce che man mano «che i livelli delle complessità salgono lungo la gerarchia dell'atomo, della molecola, del gene, della cellula, del tessuto, dell'organismo e della popolazione, compaiono nuove proprietà come risultato di interazioni e di interconnessioni che emergono a ogni nuovo livello. Un livello superiore non può essere spiegato separando gli elementi che lo compongono e interpretando le loro proprietà in assenza delle interazioni che uniscono quegli elementi» (M. Cini, 1991).

Così abbiamo bisogno di principi nuovi o emergenti per poter cogliere tutta la complessità della vita e della città, io aggiungo.

Se questo è vero, allora ricorrono tutti quei presupposti sopra descritti per la sperimentazione, nel campo disciplinare dell'urbanistica, dei nuovi strumenti scientifici del pensiero della complessità.

«La città è un sistema nel quale possono aver luogo fenomeni di natura tanto diversa ed addirittura opposta: da un lato fenomeni per cui piccole azioni in un punto possono essere all'origine di grandi effetti in altri punti distanti nello spazio ed anche molto successivi nel tempo, come quello descritto dall'apprezzata metafora secondo cui il battito delle ali di una farfalla a Tokyo può essere all'origine dello scatenamento di un ciclone nelle Azzorre (o quella dell'unghia spezzata di un cavallo che crea la caduta di un impero, Prigogine); da un altro lato fenomeni per cui azioni anche di grande rilevanza possono essere rese vane dalla tendenza al recupero dell'equilibrio da parte del sistema, come avviene nel poetico mondo delle margherite dell'Isola di Rabbit» (C. S. Bertuglia, A. La Bella, 1991).

Alla luce di queste considerazioni il «sapere tecnico» dell'urbanistica appare inadeguato culturalmente e scientificamente. La politica urbanistica vincolistica (sia pure in nome di una presunta quanto errata difesa dell'ambiente o della crescita illimitata) discende da una concezione riduttiva della realtà e dei suoi fenomeni, portatrice di una razionalità inesistente nelle cose e di ben scarso respiro. Infine essa è indubbiamente, per i motivi detti, troppo «debole» per conseguire obiettivi.

Agisce per «settori» e non per cicli; considera il territorio come contenitore inerte, prefigura separazioni di funzioni e interviene per parti ogni volta inseguendo realtà sempre diverse da quelle prefigurate e progettate. Il piano non riesce neppure più ad essere uno strumento descrittivo, là dove esso si prefiggeva invece obiettivi di controllo dello sviluppo.

1.5. Terza questione: sviluppo sostenibile e rifondazione dei saperi tecnici dell'urbanistica

In merito al concetto di sviluppo sostenibile, in campo urbano, si possono evidenziare alcuni significativi approcci.

Alcuni ricercatori (Magnaghi ed altri) fanno riferimento al concetto di sviluppo *autocentrato* o *locale*, in qualche modo in sintonia con le posizioni espresse nel Rapporto Brutland (*Our Common Future*, 1987) basato sul concetto di *limite*.

L'approccio ha l'indubbio merito di consentire di sviluppare una critica severa all'attuale modello di sviluppo urbano generatore di dissipazione, inquinamento, spreco, catastrofi, omologazioni formali e fisiche della crescita.

Esso consente inoltre di aggredire il «sapere tecnico» disciplinare (l'armamentario dei piani e progetti) che tende ad eliminare e distruggere i *confini* e i *limiti* della città e del territorio e che considera quest'ultimo come puro spazio bidimensionale euclideo da ripartire secondo modelli di ottimizzazione indipendentemente dalle risorse (zoning).

Certo tale modello presenta *vocazioni autarchiche*, ma costringe a riflettere, a ripensare i modelli basati su consumi troppo spinti e risorse *esterne* alle realtà locali.

L'approccio fonda sui concetti di *limite* e *carrying capacity* dei siste-

mi territoriali (soglia ambientale, compatibilità ambientale, compatibilità locale) che «permette di individuare quando una trasformazione può essere accettata dall'ecosistema urbano senza che in esso si produca un abbassamento della soglia» (G. Campeol, 1991).

Esso conduce alla proposta di blocco totale del consumo ulteriore di suolo (e del resto cosa ne sappiamo noi di quale sia la capacità di carico di un dato territorio).

E infatti non a caso la strada tracciata da Magnaghi postula l'utopia di un sistema federativo di «villaggi locali» e la città dei villaggi che «dissolvendo la forma metropoli attraverso l'introduzione di limiti e confini agiti da comunità locali auto governanti, riduce la dissipazione di energia, riequilibra l'uso delle risorse, chiude il ciclo dei propri rifiuti, intrattiene un rapporto di reciprocità con il proprio territorio agricolo, valorizza l'identità simbolica, estetica e culturale del luogo» (A. Magnaghi, 1991).

È difficile, in proposito, non condividere l'opinione della Bresso (1991) là dove essa sostiene che i concetti di sviluppo locale sono difficili da tradurre in pratica e come essi trascurano sostanzialmente il fatto che «tutto lo sviluppo capitalistico è fondato sulla internalizzazione dell'economia e su flussi crescenti di scambio fra Paesi». Come a dire che in questa ottica l'Italia, notoriamente detentrica di braccia e cervelli e non certo di risorse naturali, sarebbe condannata al sottosviluppo.

Tuttavia il concetto di sviluppo sostenibile conserva una sua validità alla scala planetaria e, in ogni caso, costituisce un formidabile strumento di critica al modello di crescita illimitata.

Un approccio non dissimile si ritrova in alcune posizioni ecologiste che sostengono la tesi dei *federalismi*. Questo approccio riscuote un certo «successo» negli Usa.

La tesi contenuta in questo approccio è che, per certe scale, l'immissione di rifiuti (o almeno di parte di questi) può essere concertata da un *authority* che suddivide l'intero territorio nazionale in sotto-sistemi (federazioni) a ciascuno dei quali assegnare un predeterminato tetto di capacità inquinante.

L'approccio in questione ha il merito di proporre degli interventi di pianificazione. A chiunque sia capitato di fare un collage di piani urbanistici fino a ricoprire una regione, non sarà certo passato inosservato come la *somma* delle loro previsioni in termini di *output* di rifiuti preve-

dibili tenda inevitabilmente ad una traiettoria catastrofica. Ogni «unità urbanistica» (comune, comprensorio) scarica «fuori» da sé i prodotti del proprio consumo aumentando l'entropia dei sistemi contigui. È come nel filmato televisivo a puntate de *La piovra* dove il tecnologo Tano, al servizio dell'organizzazione mafiosa, propone a quest'ultima il più colossale affare del futuro che sarebbe poi quello di trasformare la Sicilia (e in generale i Pvs) in un enorme contenitore di rifiuti prodotti in tutto il mondo. Può avere un qualche significato metaforico il fatto che, nel filmato televisivo, il capo dell'organizzazione mafiosa rifiuta «l'affare» per motivi di affetto e sentimento nei riguardi della «sua terra natale».

Il piano urbanistico non si occupa delle relazioni; eppure è ben noto che la salvaguardia dell'ambiente è salvaguardia delle relazioni.

Il piano non si occupa dei «limiti» del territorio, né delle sue risorse, né della produzione di inquinanti, e neppure dei flussi di energia, immateriali, di informazioni che su di esso circolano.

Il piano non si occupa di tutte queste cose, praticamente non si occupa di nessun aspetto che caratterizza il sistema ambiente. Esso si limita, ad un dato istante e per una durata illimitata (forse alcuni non sanno che il Prg ha durata, per legge, illimitata) a stabilire problemi allocativi (qui le residenze, là le industrie, le strade, il verde ecc.).

Mi sia concessa una breve divagazione. Al progetto *Corviale*, una delle realizzazioni a più alto successo architettonico di edilizia economica e popolare a Roma, parteciparono molti e quotati professionisti. Il risultato è stato quello della realizzazione di un unico grande edificio lungo oltre 700 mt (poi ribattezzato «il chilometro lanciato») ed alto più di 7 piani comprensivi di servizi (scuole, asili ecc.).

Ebbene questa opera imponente rievocatrice delle più significative architetture di Le Corbusier (unità di abitazione) vanta oggi due tristi primati:

- il primo consiste nell'essere il luogo a più alta incidenza di suicidi a Roma;
- il secondo, più leggendario, quello di aver costituito una barriera al ben noto «ponentino romano» (la brezza che dal mare spira verso Roma) che (probabilmente per più complessi motivi) è praticamente scomparso dalla città in questi ultimi anni.

Ritornando al tema degli strumenti urbanistici, vale la pena di evidenziare alcune contraddizioni interne al processo di pianificazione.

Gli strumenti urbanistici sono stati concepiti per conciliare (al più) gli interessi dei singoli cittadini con quelli della comunità cui appartengono (comune, comprensorio ecc.). Le norme di Prg (piano regolatore generale), ad esempio, stabiliscono le destinazioni d'uso dei suoli (zoning), gli standards (verde, servizi, parcheggi), la viabilità ecc. Altri tipi di piani (paesaggistici, di parco ecc.) tendono più a difendere la naturalità in quanto risorsa collettiva della società nel suo insieme. Appare subito evidente il *conflitto d'interessi* tra i due obiettivi: la costruzione di un edificio può, ad esempio, essere perfettamente compatibile e in osservanza con le norme di Prg e tuttavia essere contrastante con gli obiettivi ambientali.

Allo stato attuale possiamo inoltre aggiungere che gli obiettivi contenuti nei piani comunali (Prg, ad esempio) sono *vincenti* rispetto a quelli di piani finalizzati alla difesa dell'ambiente.

Il problema è a monte: territorio e ambiente sono, rispetto agli obiettivi dei piani urbanistici, antagonisti e in genere è prevalente l'obiettivo del consumo/trasformazione di suolo (a fini residenziali e terziari) rispetto a quello di tutela/sviluppo dell'ambiente. Questo perché nella cultura urbanistica, così come nella cultura in generale, l'ambiente non costituisce una risorsa, ma al più un *valore* che, al massimo, va tutelato, esattamente il contrario di quanto affermato dalla cultura della sostenibilità.

«The proper use of environmental resources is more a matter of economics than morals» (R. Dorfman, N. S. Dorfman, 1977).

Tutto ciò non ci legittima a buttare il *bambino con l'acqua sporca*: sintomi del cambiamento sono rintracciabili nella (pur caotica) produzione legislativa in materia di urbanistica (leggi Galasso, piani paesistici, piani di bacino ecc.), e nel crescente disagio tra addetti ai lavori a incrementare l'attuale modello di sviluppo urbano (inquinamento, degrado ecc.). Tali sintomi di cambiamento incontrano però notevoli resistenze culturali e scientifiche che si esprimono prevalentemente in tre modi:

a. continuando ad intervenire per «settori» (piani di bacino, piani di parco, piani paesaggistici) o «per ambiti territoriali circoscritti» (centro storico, aree dismesse, aree industriali ecc.);

b. non rinunciando a porre il rapporto uomo/ambiente in termini di «ri-

schio» e «vincolo» (S. Caldaretti, 1992), ovvero continuando nell'atteggiamento riduzionista di minimizzare i danni (che poi è l'approccio e al tempo stesso il successo delle tecniche della Via);

- c. non rinunciando all'atteggiamento antropocentrico e positivista che attribuisce all'uomo il ruolo di dominatore e controllore dell'uso delle risorse (quasi che esso fosse «altro» dalla natura) e di poter formulare previsioni di scenari futuri.

L'obiettivo culturale, scientifico, disciplinare deve essere quello di *piegare* il metodo della pianificazione verso la congiunzione dei due termini antagonisti di territorio e ambiente, utilizzando, per quanto possibile, il bagaglio dell'attuale strumentazione, ma modificando il metodo.

Dall'attuale logica tradizionale di sviluppo urbano basato sulla *naturale* gerarchia delle funzioni (e dei piani) non può emergere alcuna indicazione utile.

Si tratta di risolvere il conflitto tra *globale* e *locale* senza perdere informazioni utili al processo.

A *livello globale* può essere utilizzato un piano strategico (strategic planning) che coordina gli interventi e ripartisce quei danni ambientali che, all'attuale stato di sviluppo tecnologico, sembrano inevitabili. Al piano strategico dovrebbe, a mio avviso, essere affidato il ruolo di chiudere il circolo produzione-consumo-rifiuti, una volta stabiliti i processi di circolarità e retroazione conseguenti agli interventi previsti. (In altri contesti il piano strategico ha obiettivi diversi da quelli da me enunciati, cfr. R. Camagni, 1992; E. Piroddi, 1992).

Il piano strategico, in questa visione, dovrebbe affrontare i problemi nella loro globalità e, pertanto, esso si pone come un piano di indirizzo e coordinamento degli interventi che definisce le priorità essenziali e la sostenibilità degli obiettivi.

Esso dovrebbe costituire un percorso (di realizzazioni e gestione) che tiene conto da una parte di alcuni enunciati irrinunciabili (concezione uomo-ambiente, differenza tra sviluppo e crescita, consapevolezza delle circolarità dei fenomeni ecc.) e dall'altra dei contesti locali in termini di consumo e rinnovabili delle risorse, *output* di rifiuti ecc.

A *livello locale* potrebbero continuare ad avere validità i piani tradizionali (Prg, Pp ecc.) dove, questa volta, le scelte possibili sono tutte quelle compatibili con il piano strategico, e che operano microtrasformazioni all'interno delle zone edificate.

Occorre, ancora, concepire i contesti di intervento nella loro unitarietà come ecosistemi o sistemi ambientali e in questo senso le esperienze di applicazione della legge 142/90 esprimono, allo stato attuale, tutto il ritardo culturale e scientifico nel momento in cui fanno ricorso a vecchi parametri per la delimitazione di sub-aree e aree metropolitane (la coincidenza fisica tra area metropolitana e provincia esprime emblematicamente questa posizione!), trascurando la significatività dei «limiti».

Lo strumento *razionalizzante* della zonizzazione va sostituito con scelte localizzative più direttamente rispondenti ai *localismi* territoriali in termini di esigenze sociali, economiche, ecologiche, ambientali.

Occorre, inoltre, ridurre lo «spreco» di territorio per uso abitativo, ovvero contenere la pressione antropica di una crescita che non implica sviluppo (seconda casa, centri direzionali, grandi infrastrutture ecc.) o, peggio, mortifica le sedimentazioni storiche, culturali, sociali, economiche ecc., dei luoghi.

Bibliografia

- G. Alexander (1967), «Una città non è un albero», in G. Alexander, *Note sulla sintesi della forma*, Il Saggiatore, Milano (trad. da *Notes on the synthesis of form*, President and Fellow of Harvard College, 1964).
- Aa. Vv., (a cura di A. Magnaghi) (1991), *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano.
- G. Bateson (1984), *Mente e Natura*, Adelphi, Milano.
- S. C. Bertuglia, A. La Bella (1991), «Introduzione», in S. C. Bertuglia, A. La Bella (a cura di), *I sistemi urbani*, Angeli, Milano.
- M. Bresso (1991), «Riflessioni per la costruzione di un paradigma economico-ecologico», *Oikos*, n. 3, 1991.
- M. Bresso (1991), «Il rapporto ambiente/sviluppo, ovvero come avviare la riconversione ecologica dell'economia», in S. Gentile, G. Zagato (a cura di), *La riconversione ecologica*, Angeli, Milano.
- M. F. Butera (1991), «Nuovi paradigmi scientifici», *Oikos*, n. 3, 1991.
- S. Caldaretti (1992), *The environmental theme in territorial planning reflections on a trial*, in Atti del 2nd International congress, energy, environmental and technological innovation, Esa, Roma.
- R. Camagni (1991), *Reti di cooperazione e reti di città: verso una teorizzazione e una tassonomia*, in Atti della XII^a Conferenza italiana di scienze regionali, Messina, Taormina, 21-24 ottobre, pp. 39-62.
- R. Camagni (1992), «Le grandi città italiane e la competizione a scala europea», in P. Costa, M. Toniolo (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Angeli, Milano.

- G. Campeol (1991), «La pianificazione ambientale», in A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano.
- M. Ceruti (1986), *Il vincolo e la possibilità*, Feltrinelli, Milano.
- R. Crivelli, B. Lepori (1992), «La dimensione regionale dell'economia ambientale: dai principi alle applicazioni», in *Forschungspolitische Fruherkennung*, n. 130, Istituto di Ricerche Economiche, Bellinzona, Bern.
- G. Dematteis (1990), «Modelli urbane a rete. Considerazioni preliminari», in F. Curti, L. Diappi (a cura di), *Gerarchie e reti di città*, Angeli, Milano.
- G. Dematteis (1991), «Nodi e reti nello sviluppo locale», in *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano.
- R. Dorfman, N. S. Dorfman (1977), *Economics of the environment selected readings*, W. W. Norton & Company, New York.
- N. Georgescu-Roegen (1971), *The entropy law and the economic process*, Harvard University Press.
- M. Giusti (1991), «Locale, territorio, comunità, sviluppo. Appunti per un glossario», in A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano.
- R. S. Levin (1992), *Design as the operative model for generating sustainable cities*, in Atti del 2nd International congress of energy, environment and technological innovation, Vol. 3, Esa, Roma.
- K. Lynch (1981), *A theory of good city form*, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts.
- K. Lynch (1990), *Wasting Away*, traduz. M. Southworth (a cura di), Deperire Cuen, Napoli.
- A. Magnaghi, M. Giusti (1989), «Note per una teoria dello sviluppo locale», *Territorio*, n. 2.
- A. Magnaghi (1990), «Per una nuova carta urbanistica», in A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Angeli, Milano.
- Onu-Unesco (1987), *Il futuro di tutti noi*, Garzanti, Milano.
- I. Prigogine (1991), «La freccia del tempo», in *Oikos*, n. 3, 1991.
- E. Piroddi (1992), *La riforma degli strumenti di pianificazione*, in Atti della XIII^a Conferenza italiana di scienze regionali, Ancona.
- E. Salzano (1992), *Relazione presentata al Convegno Pds sulla legge urbanistica*, Venezia, 8-9 ottobre.
- E. Schrodinger (1947), *Che cos'è la vita? La cellula vivente dal punto di vista fisico*, Sansoni, Firenze.
- V. Silvestrini (1990), *Ristrutturazione ecologica della civiltà*, Cuen, Napoli.
- E. Tiezzi (1974), *Tempi storici, tempi biologici*, Garzanti, Milano.
- E. Tiezzi (1991), *Il capitolombolo di Ulisse*, Feltrinelli, Milano.
- E. Tiezzi (1991), «Ecosistema e sviluppo sostenibile», in S. Gentile, G. Zagato (a cura di), *La riconversione ecologica*, Angeli, Milano.
- S. Zevi (1992), *Alcune riflessioni sui cambiamenti dei fatti che determinano la localizzazione di alcune attività economiche sul territorio*, in Atti della XIII^a Conferenza italiana di scienze regionali, Ancona.

2. LA RIFORMA DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

di Elio Piroddi

Benché il titolo che ho scelto per questa comunicazione postuli l'esigenza di una riforma degli strumenti di pianificazione, vorrei esordire con una dichiarazione di prudenza. E spiego perché.

Ha superato cinquanta anni la legge urbanistica o, meglio, la prima legge urbanistica generale, che ha costituito il ceppo sul quale si è innestata tutta la legislazione successiva, ivi compresa quella regionale. Ebbene, mi sembra incontestabile che, dell'intero quadro legislativo in materia, questa, che è la legge originaria e quindi più antica, sia anche quella che ha retto meglio alla prova del tempo. Prima di tutto perché era scritta bene, con chiarezza e semplicità; in secondo luogo perché configurava un impalcato a maglie larghe e non si perdeva nei dettagli, come purtroppo hanno fatto quasi tutte le leggi successive, in specie alcune leggi regionali; infine perché i suoi contenuti si sono dimostrati, in linea generale, appropriati e lungimiranti. In fondo, ancora oggi, se il contesto socio-politico lo consente, è possibile fare dei buoni piani regolatori, tecnicamente aggiornati ed anche innovativi, all'interno della logica della legge n. 150.

Perciò, se di riforma si deve parlare, come io ritengo, occorre farlo con prudenza, cercando all'interno dell'impalcato della legge quali sono i punti deboli e quelli che non hanno funzionato, non dimenticando che, dal punto di vista istituzionale, la situazione è radicalmente diversa sia da quella del '42, sia da quella del '67 (l'anno della legge n. 765), a causa della sopraggiunta competenza primaria delle Regioni.

Non mi dilungo a polemizzare con chi, alla luce di una pretesa crisi della disciplina come apparato teorico-concettuale, crisi della quale, peraltro, sentiamo parlare praticamente da sempre, nonché di una suppo-

sta intrinseca debolezza operativa dello strumento, ritiene che il piano, in quanto disciplina degli assetti, non sia più sostenibile o utile o addirittura legittimo. Si tratta di una posizione fondamentalmente dilettantesca, che dimentica la radice storica e la legittimità etica del piano nella cultura europea. Il piano, infatti, è un dato di cultura. Non tutti i paesi del mondo esercitano la pianificazione allo stesso modo: gli Usa e il Giappone sono i paesi che presentano il minor tasso di pianificazione tra quelli a capitalismo avanzato, ma nelle loro metropoli si disegna tutta la mappa delle diseguaglianze planetarie. Questo significa che le forze del mercato, lasciate a se stesse, anche in presenza di forte accumulazione e di elevata concentrazione di tecnologie, non evitano, né riescono ad attenuare le patologie del degrado sociale e fisico. Ebbene, la funzione storica che la cultura urbanistica europea ha attribuito al piano è proprio questa, di elemento regolatore del mercato, di fattore di equilibrio e di redistribuzione. In questa ottica si colloca anche la tutela dell'ambiente, la protezione delle aree che non hanno un valore «commerciale», la questione della cosiddetta sostenibilità dello sviluppo.

Anche il dibattito più recente ha dimostrato che non sono in vista strumenti sostitutivi o alternativi al piano. Gli stessi strumenti valutativi e di controllo (dell'efficienza, dell'efficacia ecc.), gli strumenti di concertazione, quelli di programmazione «speciale» o «straordinaria» sono condannati ad intervenire isolatamente o a restare strumenti di verifica *ex post* senza il supporto di un piano. Il nodo del piano non si supera con la «programmazione per progetti»: in mancanza di un piano questa diventa «progetti senza programmazione».

Naturalmente, la crescente complessità esige non un piano, ma una pluralità di piani.

A questo, d'altronde, aveva già pensato la legge n. 1150. Si tratta ora di sottoporre a revisione quel meccanismo senza distruggerlo e senza farsi prendere dal gioco delle invenzioni nominalistiche.

La prima questione, quella che personalmente ritengo la questione centrale, a partire dalla quale si sciolgono anche gli altri nodi, riguarda la funzione e il ruolo del piano regolatore generale. Sul fatto che il Prg abbia perso di efficacia sono d'accordo tutti. Ma perché? Perché ha esaurito la sua funzione, perché non si sente più il bisogno di un piano «generale», perché è stato esautorato da altri strumenti, perché il livello comunale non tiene più a confronto con i problemi di area vasta? A tale

questione tenterei di dare un primo ventaglio di risposte.

Primo. Il livello comunale deve, a mio parere, restare il cardine della politica urbanistica; perciò la pianificazione comunale deve continuare a disporre dei suoi propri strumenti. Il trasferimento dei problemi comunali a strumenti di «area vasta» rappresenterebbe, a mio parere, una pericolosa evasione. È bensì vero che un sistema sovraordinato di opzioni è sempre più necessario, nella misura in cui i sistemi insediativi diventano più complessi e interrelati; così come è innegabile che la strumentazione andrebbe semplificata a mano a mano che si passa dalla città metropolitana ai medi e ai piccoli comuni. Ma ciò non toglie che il baricentro delle autonomie locali rimane il comune e che questo deve continuare ad essere il protagonista del destino del proprio territorio. Il piano comunale può e deve sottostare agli strumenti sovraordinati se questi non esorbitano dalle competenze proprie dell'area vasta; non deve essere esautorato.

Secondo. Il Prg non funziona per tanti motivi, ma essenzialmente perché deve far fronte contemporaneamente e sullo stesso terreno a due ordini di problemi fondamentalmente diversi: quelli strategici e di indirizzo e quelli di copertura «orizzontale» del suolo attraverso la disciplina degli usi. I primi si risolvono con alcune decisioni e scelte essenziali, i secondi sono legati ad una minuziosa prospezione che coinvolge una moltitudine di interessi e solleva inevitabili contenziosi; da cui deriva poi l'*overdose* di garantismo e la lentezza delle procedure, che appesantiscono i Prg e li fanno invecchiare prima ancora di entrare in vigore. Si tratta di due ordini di problemi di natura e di dimensioni diverse, dai quali non si può prescindere ma che, a mio modo di vedere, converrebbe tenere separati. Per chiarezza, io sono del parere che non si possa fare a meno dello zoning; ma ritengo che esso possa essere formalizzato in uno strumento a sé stante, diverso da quello che potremmo chiamare il *piano strategico*. Quest'ultimo rappresenta le scelte strutturali, i grandi progetti, le priorità essenziali, l'indirizzo che l'operatore pubblico intende imprimere all'assetto del territorio. Lo zoning costituisce il quadro di riferimento tecnico-giuridico per l'uso del territorio, e rappresenta la certezza del diritto *erga omnes*, quale che sia l'importanza dell'oggetto e del soggetto.

Personalmente ritengo che sia legittimo e utile ipotizzare una separazione, o, meglio, una distinzione tra i due aspetti; che restano, beninte-

so, due aspetti dello stesso problema, ma che potrebbero essere assoggettati a procedure diverse, per la loro diversa natura e qualità: più essenziale e «veloce» quello relativo alla strategia, più complesso e garantista quello relativo alla disciplina degli usi.

Per quanto riguarda i contenuti del piano strategico, penso a quattro ingredienti fondamentali: un ventaglio di *obiettivi* quantificati o quantomeno *valutabili*, non necessariamente ampio ed esaustivo, ma anche limitato nel tempo e nello spazio; le corrispettive *strategie* atte a conseguirli; la mappa delle *grandi invarianti* territoriali; la mappa degli *interventi strategici* infrastrutturali ed areali, accompagnati dalle relative pre-condizioni di fattibilità.

Dal punto di vista procedurale potrebbe risultarne snellita la procedura di pubblicizzazione perché il piano strategico non dovrebbe essere in nessun caso soggetto a osservazioni/opposizioni di tipo privatistico e il contenzioso sarebbe comunque estremamente più ridotto rispetto a quello di un Prg.

Quanto al livello, il piano strategico può essere lo strumento peculiare della città metropolitana e dei grandi comuni, ma non escluderei che possa essere pensato «verticalmente», come un *tipo* di piano e non come il piano di un determinato livello. Nulla vieta di ipotizzare che anche a livello regionale e provinciale convenga tenere distinti gli aspetti strategici da quelli della disciplina del suolo. Si pensi come già adesso i piani paesistici ex lege n. 431, che rappresentano strumento tipico di disciplina dei suoli in area vasta, non ineriscano, se non indirettamente, per le sole invarianti ambientali, con la strategia degli assetti. La stessa logica, simmetricamente, potrebbe valere per i comuni medi, mentre per quelli piccoli la strumentazione dovrebbe essere fortemente semplificata concentrando in un piano unico opzioni strategiche, disciplina dei suoli e momenti attuativi.

In questa ipotesi il piano d'uso dei suoli sarebbe tecnicamente simile all'attuale Prg spogliato delle scelte strategiche, o, se si vuole, al «Plan d'occupation du sol» francese. La sua funzione essenziale sarebbe quella di regolare le microtrasformazioni e le trasformazioni che non rivestono carattere strategico, in particolare quelle che si attuano in modo continuo e diffuso all'interno delle zone edificate. Lo strumento tecnico resterebbe l'azonamento, sommariamente e ingiustamente colpevolizzato in questi anni in base alla sua appartenenza alla tradizione funzionale,

ma che sarebbe da riconsiderare per quello che è, cioè puro strumento. Lo zoning non è affatto necessariamente monofunzionale, come continua a dire qualche ripetitore di slogan; non solo può essere plurifunzionale, ma può essere rigido o elastico, a maglie larghe o a maglie strette; può addirittura essere a-funzionale, cioè non riguardare per niente le funzioni, ma la tipo-morfologia. Recenti esperienze dimostrano che anche dello zoning classico, quello di tipo funzionale, si può fare un impiego intelligente e oltremodo flessibile: basta considerare la disciplina degli *usi* distinta da quella delle *zone* e imputare alle diverse zone un mix di usi ammissibili. In realtà il problema non sta nell'uso tecnico dello zoning, ma nella possibilità/capacità delle amministrazioni di tenere sotto controllo la disciplina degli usi, segnatamente nelle zone edificate; ma questo problema merita una discussione a parte.

Terzo. Altrettanto da ridefinire sono le questioni riguardanti l'attuazione dei piani, che costituiscono l'altro punto debole della prassi attuale. Se il Prg invecchia prima ancora di essere approvato, gli strumenti attuativi si trovano in ritardo cronico. Ma il problema dell'attuazione non riguarda, a mio parere, solo il Prg. Anche e in maggior misura i piani di livello superiore soffrono di totale mancanza di operatività. Questa *impasse* può essere superata attribuendo a ciascun tipo di piano, quale che sia il suo livello, una propria capacità attuativa attraverso strumenti del tipo delle «schede progetto», «progetti speciali», «piani di area»; strumenti che dovrebbero essere incorporati direttamente nei rispettivi piani e resi operativi, quando coinvolgono più soggetti (regione, provincia, comune ecc.) attraverso gli Accordi di programma istituzionalizzati dalla legge n. 142. Anche il piano strategico, quindi, dovrebbe già contenere in sé gli elementi necessari all'attuazione diretta degli interventi considerati prioritari, corredati dalla relativa strumentazione di controllo (strumenti di valutazione, regole del gioco ecc.). Associare al piano strategico, sia di livello regionale che provinciale o comunale, un ristretto pacchetto di progetti prioritari per i quali esistano già le condizioni di fattibilità (finanziamenti, aree, operatori), è un modo per rendere immediatamente operative alcune scelte strategiche e per azzerare il tempo morto che intercorre attualmente tra piano generale e piano attuativo. Ma è anche l'unico modo per battere la deroga istituzionalizzata, che oggi accompagna puntualmente tutti i programmi «straordinari» e «urgenti» e opera come un grimaldello legale contro i

piani, sotto il pretesto della fretta e dell'esigenza di saltare le lungaggini dei procedimenti ordinari.

Far rientrare tutte le iniziative e gli interventi che comportano trasformazioni del territorio nell'alveo del piano non è soltanto un'istanza di astratta razionalità, ma è anche un modo di mettere le amministrazioni di fronte alle loro responsabilità e di sottrarre spazio all'arbitrio e all'urbanistica degli affari.

3. UN PIANO DA SPEZZARE - LA NUOVA «FORMA» DEL PIANO URBANISTICO

di Fabio Bronzini e Maria Angela Bedini

3.1. Un piano da ripudiare?

Andando a rileggere l'evoluzione della disciplina urbanistica in Italia ci si accorge della continua «fuga in avanti» alla ricerca di soluzioni nuove e di soluzioni di continuità con il passato. Scelta preferita a quella di «lavorare» fino in fondo con gli strumenti del mestiere, al momento disponibili, opportunamente trasformati per adeguarli alle nuove esigenze. Oggi, più che nel passato, appare affascinante la possibilità di «chiudere» un lungo periodo di strapotere della classe dirigente, che ha utilizzato strumenti mallevadori non solo delle rendite speculative (prevalentemente fondiaria fino alla soglia degli anni '70 e poi prevalentemente edilizia), ma anche e soprattutto delle logiche di spartizione partitica del territorio e degli interventi sul territorio.

Ma prima di rincorrere ancora una volta nuove utopie è bene valutare se, e fino a che punto, l'impalcatura disciplinare urbanistica non ha ottenuto gli effetti desiderati a causa della sua inadeguatezza intrinseca o a causa, invece, delle sovrastrutture partitiche di gestione del potere.

Se fosse vera quest'ultima ipotesi, allora l'obiettivo forte potrebbe essere quello di scremare l'impalcatura esistente dalle incrostazioni sospette, magari «spezzare» i rapporti tra scelte strategiche e scelte zonali presenti nel piano (eliminando, in tal modo, molte delle cause di infossamento o impantanamento dei piani), e risperimentare gli strumenti di piano esistenti, modificati o reinventati in una nuova luce di trasparenza e legittimità. Ecco allora che il piano, anche se con una nuova forma e nuovi contenuti, potrebbe ancora costituire il «cardine» del progetto urbanistico con nuove logiche di relazione con gli strumenti di grado sovra-ordinato e sotto-ordinato.

3.2. Un piano alla ricerca dell'«efficacia» perduta

Prima di affrontare il «nodo» dell'efficacia perduta, è forse opportuno capire se il piano è stato «strumento tecnicamente efficace» e in relazione a «quale obiettivo».

Potremmo allora affermare che sicuramente il piano è stato efficace per la programmazione della spartizione progressiva dello spazio a favore di una oligarchia di imprenditori fortemente «agganciati» al potere partitico. È stato efficace per una programmata scansione dei progetti pubblici da finanziare «dietro compenso». E quando il piano non risultava sufficientemente «predisposto» per tali operazioni, poteva essere facilmente «saltato» con iniziative extrapiano, quali quelle di enti parastatali o enti di livello superiore al comune. È stato efficace per impedire interventi liberi da parte di singole iniziative private, mentre funzionava bene per favorire associazioni di cooperative, procacciatrici di vantaggi, legittimi o illegittimi, ai propri soci rigidamente «etichettati» secondo l'affiliazione partitica.

Esiste poi un'altra forma di efficacia. Quella in qualche modo legata alla definizione di una «forma urbana» accettabile, di un'«assetto funzionale» per quanto possibile coerente. Ma tali obiettivi sono stati raggiunti in parte solo dove grandi «firme» potevano in qualche misura imporre il proprio punto di vista e dove, per di più, esisteva una struttura politica con la volontà di cogliere tali istanze e con il potere di gestirle.

Se tale analisi fosse vera, allora il problema potrebbe essere «altro» rispetto a quello di valutare genericamente l'efficacia del piano. Potrebbe essere quello di ricercare strategie e contenuti per favorire una «nuova efficacia» del piano. Ma non una efficacia qualsiasi, bensì una «efficacia» strettamente riconducibile ad un «piano obiettivi», codificato a monte, un sistema trasparente e coerente di finalità pubbliche, rispetto al quale misurare (attraverso indicatori di qualità, funzionalità ed efficacia) il livello di perseguimento degli stessi, raggiungibile dai diversi interventi programmati o raggiunto da quelli realizzati (effetti del piano). E quindi il confronto si sposta sugli obiettivi, quali quelli di seguito analizzati.

3.3. I nodi irrisolti del piano

Già nel passato alcuni noti urbanisti (V. Cabianca, 1984) avevano lucidamente definito i nodi irrisolti, intrinseci e a monte dello strumento di piano. Tra i primi:

- Eguaglianza costituzionale come divieto di rendite parassitarie per tutti.
- Funzione sociale della proprietà.
- Indifferenza della proprietà alle destinazioni d'uso dei suoli.
- Piano procedimento-coinvolgimento come nuova figura pianificatoria.

Tra i condizionamenti della struttura interna del piano (B. Gabrielli, 1984) possiamo invece ricordare che:

- Il piano è statico, mentre la realtà è in continua e rapida trasformazione.
- Il piano è rigido e lento ad adeguarsi alle nuove esigenze sociali.
- Il piano ha una coerenza che viene meno nel tempo, specie se realizzato per parti o per tipologie di interventi (es. case senza servizi) o con interventi non programmati.
- Il piano è concepito come interdipendente (a cascata) alle diverse scale.
- Il piano è «ottuso», nel senso che non è in grado di accorgersi se attraverso le maglie larghe della sua struttura vengano realizzati interventi in contrasto con gli obiettivi impliciti (e non codificati) che il piano persegue o con la sua iniziale (spesso apparente) coerenza.
- Il piano presuppone un centro decisore egemone (mentre i centri decisori sono molteplici ed in contrasto tra loro), che decide in modo razionale (mentre le decisioni dell'ente pubblico spesso non sono coerenti e razionali), sulla base delle conoscenze situazionali e di mercato, delle alternative di intervento, degli effetti generati (mentre spesso non si conosce il ventaglio delle situazioni in atto, delle possibilità operative e tantomeno si valutano i possibili effetti), nell'ottica di massimizzare l'utile sociale (sostituito dall'utile di parte dei diversi comitati d'affari).

3.4. Il nodo dell'azzonamento

Nell'ottica di spartizione programmata dello spazio e degli interventi, allontanare le scelte strategiche dallo zoning diventa operazione primaria per separare la funzione pubblica di guida dello sviluppo e della trasformazione da quella partitica speculativa di spartizione dello spazio e degli interventi.

Peraltro il problema dell'azzonamento funzionale esiste ed è rilevante, in quanto costituisce materia prima per lo scontro tra gli interessi di parte, sia legittimi che illegittimi. L'obiettivo è pertanto quello di riportare tale scontro alla luce del sole, di ridefinire le regole di concorrenza sull'uso alternativo del suolo, di comparare gli usi alternativi con i livelli di beneficio sociale (diretto o indiretto) o con il livello di compromissione delle risorse disponibili.

Più in generale, si potrebbe affermare che la scelta dell'azzonamento può essere ricondotta al più ampio problema di «ambiente» come campo di interazione tra attività diverse sulle stesse risorse, con capacità diverse di resistere alle pressioni antropiche.

Il problema è, pertanto, quello di regolare lo scambio (in termini di quantità, intensità e modalità d'uso) di prodotti ambientali, attraverso livelli di governo adeguati, secondo un approccio interdisciplinare che tenga conto della concorrenzialità tra usi alternativi dei suoli.

La valutazione delle alternative potrà essere effettuata mediante un bilancio globale (vantaggi e svantaggi), sia in termini di reddito generato, che di suolo e ambiente messi in gioco.

Obiettivo ultimo potrebbe dunque essere quello di evitare lo «spreco» inteso come «cattivo uso di una risorsa limitata e irriproducibile in presenza di possibili alternative» (V. Borachia).

Conclusioni parziali: Il problema dell'azzonamento esiste ed è molto rilevante, e non solo per garantire la certezza del diritto inerente le singole proprietà. Ma tale azzonamento è «altro» rispetto alle scelte strategiche connesse con il ruolo di «guida» che deve competere all'Ente pubblico.

3.5. Il rapporto tra piano e progetti

Del rapporto tra piano e progetti si è già parlato a lungo in molte sedi (Aa. Vv., 1983; E. Salzano, 1983; B. Secchi, 1983; C. Macchi Cassia, 1984). Le motivate istanze di calare il piano nella specificità fisica dei luoghi, arricchendolo di progetti in grado di dare corpo alle scelte di piano sono state «colte al volo» da quanti erano interessati a delegittimare il piano a vantaggio di progetti «pilotati» dai Comitati di affari.

Oggi, con lo scoperchiarsi della pentola affari-politica-mafia, vale forse la pena ri-tentare approcci già teorizzati ma non sperimentati realmente per la non-buonafede degli attori del processo pianificatorio. E tale nuovo tentativo può fondarsi su alcuni punti chiave:

- a. Un piano-obiettivi codificato nelle norme, articolato in finalità generali, in gruppi di obiettivi e in obiettivi puntuali e specifici. Una struttura che definisca le modalità di perseguimento di tali obiettivi con l'individuazione di regole del gioco generali e trasparenti (vincolanti per enti pubblici e privati), che indichino, per ogni obiettivo, i riferimenti, cartografici e normativi, nei quali si esplicitano le scelte di piano ad esso riconducibili.
- b. Il ruolo del progetto nel piano urbanistico può essere ricondotto ad alcuni schematici paradigmi di qualificazione del nuovo rapporto tra momento progettuale puntuale e momento pianificatorio strategico:
 - Una nuova idea di progetto. Un piano basato su una concezione dinamica della forma come quadro di ricostruzione interpretativa dei processi storici e di esplorazione delle modificazioni possibili.
 - Un processo di confronto tra i requisiti della domanda insediativa e prestazioni dell'offerta, nel quadro di uno spettro di operazioni possibili rispetto ad un sistema di obiettivi posti a monte, perseguito attraverso un insieme di regole del gioco. Il piano come sequenza di scelte logiche che indichi che fare (aspetto funzionale), come fare (aspetto formale) e chi deve fare (aspetto gestionale).
 - Ricerca di:
 - sintesi tra struttura-forma (tipologia) e linguaggi (stile dei contesti);
 - sperimentazione di un nuovo rapporto pubblico-privato;

- qualificazione di metodi progettuali, costruttivi, dell'organizzazione della produzione;
 - qualificazione ambientale (equilibrio tra dimensioni fisiche e spaziali della forma e forme di vita).
- e. Nuova utopia come guida per una nuova idea di città e ambiente alternativa alla città accentrata del modernismo, come ricerca di un nuovo modello di vita, di un nuovo equilibrio tra l'uomo e l'ambiente, di sintesi tra passato e futuro (B. Gabrielli, 1984). Una rivalutazione dell'aspetto emotivo di conservazione della nostra storia come premessa per la costruzione della città futura.

3.6. Un piano da spezzare in due

Per definire le linee di un nuovo processo pianificatorio è utile far riferimento al concetto di «figura pianificatoria» del piano-procedimento-coinvolgimento (Aa. Vv., 1988), che viene chiamato a svolgere un ruolo dinamico nel processo di piano. In tale strumento la discrezionalità amministrativa viene condizionata sul piano procedurale: non si prevede tanto «che cosa» o «dove», ma «come» decidere, con la partecipazione dei soggetti interessati. L'Amministrazione individua, attraverso uno strumento generale, le linee guida dello sviluppo urbano, ma non è arbitraria, poiché deve rispettare la trasparenza del processo decisionale. Il piano procedimento costituisce pertanto un meta-strumento di guida del processo dinamico di trasformazione: uno strumento funzionale non tanto al prodotto, ma alla disciplina di realizzazione del prodotto.

Le linee guida del piano procedimento sembrano corrispondere alle esigenze espresse da E. Piroddi (1992) quando evidenzia la necessità di un «piano strategico» che dovrebbe occuparsi dei problemi strategici e di indirizzo, in modo distinto da un piano di azionamento.

Se si volesse tentare, a questo punto, una schematizzazione dei caratteri della possibile struttura di un «piano strategico», potremmo mettere in luce i seguenti contenuti problematici (F. Bronzini, 1992):

1. piano come procedura dinamica con i contenuti della figura pianificatoria del piano procedimento;
2. piano obiettivi codificato a monte e nuove regole del gioco per il suo perseguimento in modo trasparente;

3. Matrice normativa dinamica che non «garantisce» a priori, *una tantum*, le operazioni ammesse, prescritte o vietate, ma le condiziona al verificarsi di determinate situazioni;
4. Strumenti dinamici di controllo di impatto: la Via come parte integrante del processo di piano, sia in fase di progetto che di controllo-gestione;
5. Strumenti informatizzati di ausilio alla decisione, come contributo alle scelte da effettuare nelle diverse fasi del processo di piano;
6. Definizione di assetti funzionali alternativi del territorio e scelta politica dell'assetto perseguito;
7. Progetti strategici con piani-progetto relativi ad aree particolarmente delicate (periferie molli, zone ad alto degrado, ambiti a forte spinta alla trasformazione, ambiti di salvaguardia ambientale, altre aree a rischio).

Nelle tematiche sopra esposte relative alla possibile revisione dei contenuti del piano urbanistico generale manca, e va sottolineato, il momento dell'azzonamento. Tale aspetto, indispensabile per garantire la certezza del diritto, potrebbe diventare parte integrante del piano attuativo che avrà il compito di precisare nello spazio quello che i programmi pluriennali di intervento (resi obbligatori per tutti i comuni) potrebbero specificare nel tempo.

Emerge pertanto che, secondo tale logica, potrebbero venire riconsiderati anche i contenuti del «piano di azzonamento», in quanto quest'ultimo, se predisposto *una tantum*, soffrirebbe evidentemente della staticità implicita nella sua stessa natura di strumento asincrono rispetto al momento dell'intervento. Ne consegue che forse il sempre perseguito «superamento dello zoning» va cercato non tanto e non solo nella specificazione micro-zonale e/o puntuale delle scelte di piano, quanto proprio nella possibilità di avvicinare quanto più possibile l'azzonamento al momento dell'intervento.

E in questa direzione un utile campo di sperimentazione potrebbe consistere proprio nel verificare la possibilità di procedere con uno zoning «per parti», di iniziativa Comunale (libero da ulteriori lungaggini e controlli da parte dell'ente sovra-comunale). La zonizzazione per parti del territorio potrebbe avvenire, nel rispetto del piano strategico, *al momento* dell'inserimento dell'area interessata nel programma pluriennale

di sviluppo. In alternativa all'idea di piano di zona distinto dal Ppa nel rispetto dell'attuale concezione legislativa, l'azzonamento di aree specifiche potrebbe diventare un elemento peculiare del Ppa, che verrebbe ad assumere, in tal caso, non solo le caratteristiche di «programma» di attuazione, ma anche quelle di strumento di specificazione delle scelte di piano operate a monte, in coerenza con la figura pianificatoria del piano-procedimento.

In ultima analisi, in entrambe le ipotesi sopra esposte, un ambito urbano, definito a livello di piano strategico solo nelle sue grandi variabili di volumetria e superficie edificabile e a servizi, potrebbe venire zonizzato in momenti successivi, secondo le esigenze temporali definite da un programma pluriennale.

3.7. La strumentazione dinamica per il controllo di impatto: linee di approfondimento operativo

Gli strumenti di valutazione di impatto, intesi come momenti di controllo degli effetti attesi, non potranno più costituire tecniche di verifica o, peggio, di giustificazione a posteriori di scelte già effettuate in sede progettuale (C. Beguinot, 1989). Dovranno bensì costituire procedure standardizzate intrinseche al momento progettuale.

In tale ottica la Via, non più concepita come valutazione statica, potrebbe diventare una procedura interattivamente connessa al momento di prevalutazione delle alternative di progetto e a quello di gestione, come verifica e controllo nel tempo degli interventi e degli effetti generati (F. Bronzini, 1991). Obiettivo da perseguire è quindi l'inserimento della problematica del controllo ambientale nell'ambito di una gestione dinamica che eviti di inserire la logica della salvaguardia ambientale in un contesto teorico e in un quadro di strumenti statici ormai superati. A tale scopo è forse opportuno un approfondimento del dibattito disciplinare su alcuni presupposti metodologici: non più Via come strumento *una tantum*, non più Via come strumento settoriale, non più piano senza Via, non più Via senza piano.

Da tali presupposti di discussione possono emergere alcune «ricette di lavoro» che portano a riconsiderare la Via come: strumento interdisciplinare di progettazione-gestione; procedura iterativa dinamica che

definisce un diverso rapporto piano-progetto-norme; sistema di indicatori di qualità, funzionalità ed efficacia; strumento di perseguimento trasparente di un piano obiettivi codificato a monte; strumento alimentato da un Osservatorio intelligente; strumento interrelato a tecniche di aiuto alla decisione (Sportello Ambientale); matrice normativa dinamica di procedure per la gestione del processo di impatto; sperimentazione di un nuovo rapporto pubblico-privato; strumento di controllo della riqualificazione dei metodi progettuali, costruttivi, organizzativi della produzione.

In ultima analisi, si tratta di far percorrere agli strumenti di controllo delle trasformazioni ambientali la strada già intrapresa dalla concezione di piano; da strumento di perseguimento di uno stato ottimale definito *una tantum*, a processo di piano che tenta di gestire il passaggio da uno «stato di equilibrio all'altro» (E. Salzano). Secondo tale ottica, gli strumenti predisposti dovranno essere in grado di accorgersi quando e in che modo gli interventi programmati realizzano nel tempo gli effetti ipotizzati a monte. È solo sulla base di tale conoscenza che si potranno misurare gli «scarti» tra esiti attesi ed esiti ottenuti e «calibrare», di conseguenza, gli strumenti e le procedure di piano.

3.8. Verso un «piano sostenibile»

Nell'idea di «piano sostenibile», il «sistema di bilanci» diventa essenza stessa del piano. Ed è solo la sperimentazione sul campo di tale ipotesi che porterà alla individuazione delle tecniche più idonee a trasferire sul terreno di lavoro le idee maturate in sede teorica.

E già l'esempio, seppure ancora sperimentale, di Reggio Emilia (G. Campos Venuti, F. Oliva, 1992) mostra come sia possibile dare nuova concretezza al rapporto urbanistica-ecologia.

Nello specifico, appare abbastanza chiara la possibilità di valutazione del livello raggiunto, rispetto a *plafond* prestabiliti, di inquinamento dell'aria, ad esempio nelle aree ad alta concentrazione industriale-artigianale o negli snodi viari con elevato congestionamento. E sembrano realistiche le possibilità di definire schede di comparazione tra stato di fatto, aggiornabile con normali strumenti di controllo, stato di progetto e stato limite. Più in generale potremmo pensare ad osservatori del siste-

ma di *plafond* ecologico-ambientali, in grado di tener sotto controllo l'attuazione del piano nel suo evolversi.

Appare ancora di non difficile soluzione il problema del controllo dello stato d'uso rispetto a *plafond* di disponibilità idrica, mediante il ricorso a bilanci, che tengano conto del *plafond* di rischio accettabile per le diverse zone.

Più sperimentale potrà essere, invece, l'individuazione di limiti alle modalità di consumo di suolo. Ha evidenziato Astengo (1990) come non si possa stigmatizzare sempre negativo il consumo di suolo, ma come, invece, lo si debba analizzare nelle sue componenti (tipo di consumo, velocità e accelerazione del consumo, consumo rispetto al suolo «consumabile», consumo per abitante ecc.) e nei suoi rapporti con la tipologia e morfologia insediativa, con la dinamica socio-economica ecc. È possibile, peraltro, mettere in luce alcuni *plafond* da non superare, che possono effettivamente configurarsi, in presenza di fattori collaterali, come limiti patologici del consumo stesso.

Ancora possibile appare la valutazione del *plafond* di permeabilità dei suoli. È, infatti, un problema di grande rilevanza intervenire nei confronti della altissima impermeabilizzazione dei suoli, in particolare, nelle aree ad alta concentrazione urbana e in quelle industriali. Il controllo di tale livello di inquinamento e le sue possibili soluzioni progettuali costituiscono, ovviamente, un campo di intervento molto ampio.

Anche la individuazione di *plafond* di dequalificazione degli spazi può costituire un punto di riferimento qualitativo per l'intervento di riqualificazione di parti urbane in contrasto ecologico-ambientale o per la definizione di requisiti prestazionali che devono caratterizzare nuovi interventi.

Più problematica è, sicuramente, la ricerca di criteri valutativi del livello di integrazione funzionale e formale tra le diverse parti dello spazio urbanizzato e non. Ad esempio, indicatori di marginalità delle aree (periferizzazione funzionale rispetto agli elementi polarizzanti del territorio) (F. Bronzini, M. A. Bedini, 1990), di integrazione tra aree a diversa densità edificatoria, tra aree libere e aree costruite, tra città e campagna, possono essere utilizzati come strumenti sperimentali per porre limiti al processo di disarticolazione della città e alla cattiva urbanizzazione. Ma sicuramente il piano «sostenibile» è ancora molto di più e di diverso, rispetto a un piano misurabile da indicatori, seppure quali-

tativi. Si tratta chiaramente di un progetto culturale al quale molte competenze disciplinari potranno dare il proprio apporto, ma che comporterà anche un diverso modo di fare urbanistica, esattamente opposto a quello fino ad oggi messo in atto, che ponga al centro, e in modo trasparente, la vita, in tutte le sue manifestazioni.

Bibliografia

- Aa. Vv. (1983), «Dal piano al progetto, dal progetto al piano», Dossier 1, 1983, *Urbanistica Informazioni*.
- Aa. Vv. (1988), Gruppo Giuridico Liguria, *XVII° Congresso Inu*, Genova, 1988.
- G. Astengo, (1990), «Rapporto sullo stato dell'Urbanizzazione in Italia», *Quaderno di Urbanistica Informazioni*, n. 8, Iturb 90.
- C. Beguinot, (1989), *Metodi di valutazione nella valutazione urbana e territoriale*, Atti del Convegno Internazionale Cnr, Capri, 4-8 settembre 1988.
- F. Bronzini, M. A. Bedini, (1990), «La gestione informatizzata del sistema di aree periferiche», *Marcheterritorio*, n. 1, Angeli, Milano.
- F. Bronzini, (1991), *Schede Urbanistiche*, Quaderno dell'Istituto di Pianificazione Territoriale, n. 6, Università di Ancona.
- F. Bronzini, (1992), *Dai segreti della mente ai segreti della città: come re-inventare il piano*, XIIIª Conferenza italiana di scienze regionali, Ancona, 5-7 ottobre 1992.
- V. Cabianca, (1984), *Quadro sistemico di riferimento per la formazione e gestione dei processi di pianificazione*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica, Università di Palermo.
- G. Campos Venuti, F. Oliva, (1992), «Un esperimento urbanistico-ecologico», *Marcheterritorio*, n. 3, Angeli, Milano.
- B. Gabrielli, (1984), «Gli ingredienti di piano», *Urbanistica*, n. 76-77.
- C. Macchi Cassia, (1984), «Il rapporto tra piano e progetto», in C. Macchi Cassia, «Note per un progetto urbanistico», *Urbanistica*, n. 76-77.
- E. Piroddi, (1992), *Seminario su problemi di controllo e strategie di intervento nella attuale dinamica delle trasformazioni urbane*, Roma, Palazzo Baleani, 7 aprile 1992.
- E. Salzano, (1983), «Il nodo della gestione», in C. Mazzoleni (a cura di), G. Astengo, *Il piano di Bergamo*, Angeli, Milano.
- B. Secchi, (1983), «Album di progetti», *Casabella*, n. 544.

4. STRUTTURA DELLA CITTÀ E PIANO URBANISTICO

di Paolo Colarossi

Adeguare e modificare gli assetti funzionali e fisici della città attraverso un piano di interventi strategici; attuare le indicazioni del piano attraverso procedure e strumenti che, da una parte, migliorino il grado di fattibilità delle indicazioni del piano e, nello stesso tempo, tengano conto anche delle qualità morfologiche dei risultati; introdurre la nozione di attuazione del piano per successivi adattamenti alle reali condizioni della domanda e della offerta di intervento, secondo un processo per successive approssimazioni e correzioni, che comporta una flessibilità di indicazioni del piano stesso, il quale incorpori in sé diversi possibili risultati finali ammissibili; sono questi, in grande sintesi, i concetti attorno ai quali si è discusso negli ultimi anni, a proposito della questione del miglioramento dell'efficacia degli strumenti di pianificazione e progettazione della città, sia rispetto alla qualità funzionale, sia, soprattutto, a quella formale.

In questo lavoro si tenta di delineare, partendo dai principali punti del dibattito ormai pluriennale sulla questione, alcune ipotesi di contenuti e di forma di uno strumento urbanistico che, avendo come base i contenuti degli strumenti tradizionali, sia integrato con alcune innovazioni o adeguamenti di concetti, di metodi e di tecniche; l'obiettivo che ci si propone è quello di un miglioramento del grado di affidabilità del piano urbanistico e del livello di qualità dei risultati circa il funzionamento e la forma della città.

Questo strumento può essere denominato piano strategico o piano di struttura, per sottolineare la sua principale caratteristica che, come verrà meglio descritto nel seguito, è quella di essere un piano di assetti e interventi strategici. Le ragioni e i contenuti principali del piano di struttura sono la conseguenza di considerazioni e riflessioni su:

1. le caratteristiche della natura del piano e del progetto urbanistico;
2. la storia delle teorie e delle realizzazioni urbanistiche;
3. le situazioni attuali della città e del territorio;
4. le linee prevalenti delle politiche di intervento messe in atto o proposte;

All'interno del piano urbanistico, per sua natura, devono convivere ed essere composte una serie di contraddizioni, che possono essere espresse significativamente nelle contrapposizioni tra:

1. 1. programma - disegno
1. 2. insieme - dettaglio
1. 3. unità - pluralità
1. 4. continuità - variazione
1. 5. tempi lunghi - tempi brevi

La contrapposizione programma-progetto vuol significare la necessità della compresenza, entro il piano urbanistico, delle due anime storiche di questo, quella del programma e quella del disegno, quella, dunque, delle scelte politiche e della coerenza funzionale e quella della qualità spaziale, dei risultati formali delle scelte effettuate.

La contrapposizione insieme-dettaglio vuole riunire, nell'ambito del processo di piano, il binomio quantità-qualità: la quantità, e la razionalità di insieme, come sintesi coerente delle scelte del programma, e la qualità, da assicurare con una cura del dettaglio di opportuna scala, come possibilità di controllo degli esiti formali dei singoli episodi e della immagine complessiva della città e dei singoli interventi.

La necessaria unitarietà del piano, come insieme organizzato di scelte da una parte, e la pluralità delle ragioni e decisioni dei soggetti interessati, cioè le varie componenti del corpo sociale così come i singoli cittadini, dall'altra, propongono la successiva contrapposizione. La ricomposizione deve avvenire tra la necessità di definire obiettivi di interesse generale, da una parte, e, dall'altra, di considerare i numerosi e plurimi obiettivi dei singoli, in un quadro di reciproche coerenze; ovvero, detto in altre parole, tra un trattamento «statistico» della pluralità e effettive, specifiche realtà di una articolata e diversificata domanda.

La notevole difficoltà inerente all'esercizio di previsione, proprio dei piani urbanistici, che sostanzialmente sono proiezioni verso il futuro di un progetto formulato all'oggi, propone la quarta contrapposizione, che richiede di stabilire un corretto rapporto tra una necessaria continuità

delle scelte eseguite e il giusto grado di flessibilità di cui dotare il piano, riconoscendo l'opportunità di aggiustamenti successivi nella definizione delle scelte nel corso del tempo.

Il quinto ed ultimo binomio, infine, esprime un aspetto che caratterizza tutte e quattro le precedenti contrapposizioni; da una parte, infatti, programmazione, insieme, unità e continuità del piano richiedono un riferimento a tempi lunghi; d'altra parte, però, il disegno, il dettaglio, la pluralità della domanda e la flessibilità (cioè le specificazioni di volta in volta realizzate dentro la fascia della continuità) richiedono, per poter essere trattate e per poter formulare previsioni affidabili, orizzonti temporali di breve termine.

Da una parte, dunque, si propone per il piano un ruolo «storico», che è fondato anzitutto sul voler considerare il piano come progetto per il futuro che la collettività formula per se stessa e per la città; come tale, il progetto, che è anche e soprattutto, evidentemente, un progetto politico, dovrà essere fondato su valori di lunga permanenza e di forte stabilità, e potrà essere riferito a orizzonti temporali di lungo termine; anzi, il riferimento ai tempi lunghi è anche tecnicamente reso indispensabile dalle stesse inerzie, a volte rilevanti, del complesso sociale, economico e, in qualche misura, anche fisico della città ai cambiamenti, alle modifiche e alle trasformazioni: i tempi di recupero e reinvestimento delle risorse finanziarie, i tempi di consolidamento di processi ormai avviati, i tempi necessari a innescare e a far entrare a regime i nuovi processi da promuovere.

Si contrappone, o comunque deve convivere con questo ruolo «storico» del piano come progetto del futuro di una collettività e dei relativi segni che la comunità vuole lasciare di se stessa, l'aleatorietà del progetto stesso, che è fondato su previsioni a medio-lungo termine, mentre in realtà l'orizzonte temporale di affidabilità delle previsioni che possono essere fatte non può superare, realisticamente, il corto-medio termine. In altre parole, è tutto il complesso della domanda/offerta di uso e intervento (risorse, parti sociali, agenti, modalità) che non può essere prevedibile al di là di quell'orizzonte temporale.

Quali sono le soluzioni per tener conto, nel piano, di queste contraddizioni «fisiologiche», interne al piano stesso?

In generale si può dire che il grado di affidabilità di un piano dipenda dal grado di conoscenza delle situazioni di domanda e di offerta (dei ter-

mini cioè dei problemi) di tipo sociale, economico, funzionale e fisico, che, a sua volta, determina il grado di affidabilità delle previsioni che possono essere formulate; un alto grado di affidabilità è legato ad obiettivi certi, ossia, tanto più alta è la conoscenza dei termini del problema per la realizzazione di uno degli obiettivi del piano, tanto più ampia è la possibilità di affinare e articolare nel dettaglio le previsioni; al contrario, quanto più sono incerte e poco conosciute le caratteristiche e modalità di realizzazione di un obiettivo, tanto più dovrà essere generica e sfumata la previsione di piano.

Questo diverso grado di affidabilità delle previsioni di piano dipende, e anche in modo determinante, dall'orizzonte temporale al quale sono riferite, e, di conseguenza, si deve ammettere un diverso grado di probabilità di realizzazione delle stesse previsioni in funzione del tempo di riferimento: man mano che questo orizzonte si allontana, aumentano le probabilità «altre», cioè di esiti diversi delle previsioni formulate; e questo fatto comporta la opportunità di fare ipotesi su diversi scenari finali possibili: un piano urbanistico non può ammettere un solo risultato finale.

Certo, resta da stabilire come controllare che questa situazione, che è da considerare come una situazione di fatto, non comporti una sorta di accettazione della labilità del piano urbanistico, o una rinuncia agli orizzonti di lungo termine, appiattendolo il piano a un semplice coordinamento di interventi a breve e medio termine.

Il piano, infatti, come detto, è anche documento storico per la collettività che lo esprime e da esso non potranno essere assenti gli obiettivi di ampio respiro e di lungo termine.

Il problema (obiettivi certi/obiettivi incerti, scelte strategiche/scelte non strategiche, previsioni a lungo termine/previsioni a breve termine) può essere affrontato solo ricorrendo a una diversificazione di trattamento delle scelte del piano, attraverso un giusto bilanciamento, anche all'interno di ogni singola decisione, tra scelte chiuse e scelte aperte, tra scelte definite e specificate e scelte non ancora specificate, che ammettono cioè delle precisazioni, o meglio una sorta di completamento, nel corso del tempo, al momento dell'intervento.

Potranno essere chiuse, con il relativo corretto grado di dettaglio, le scelte che attengono ad obiettivi di rilevante importanza, e dunque strategici, e a quelli, almeno per qualche aspetto, certi; dal grado di certez-

za degli obiettivi dipenderà anche il grado di dettaglio con il quale saranno trattate le scelte: scelte strategiche, ma di realizzazione lontana nel tempo, saranno chiuse solo per alcuni aspetti generali, il cui limite estremo è la semplice salvaguardia vincolistica, con la quale si protegge un'area nella situazione di fatto, in attesa di conoscere meglio cosa farne. Rimarranno aperte, o comunque con un relativo grado di libertà per una ulteriore specificazione di scelta, le scelte definibili come del secondo ordine, quelle cioè che, pur attinenti ad aree e problemi strategici, non influiscono sulla struttura determinata dalle scelte strategiche del primo ordine, ma le precisano, integrano, sviluppano e dettagliano; saranno, ancora, scelte dotate di un adeguato grado di apertura, quelle relative agli interventi diffusi, alla domanda molecolare, non trattabile in modo omogeneo e statistico.

In termini di strumenti normativi, questo doppio regime di scelte chiuse e scelte aperte si traduce in una articolazione delle indicazioni di piano tra norme con valore prescrittivo e norme con valore di indirizzi o di guida per gli interventi; si introduce, così, un primo importante criterio di adeguamento dell'apparato tecnico tradizionale di formulazione del piano: quello della gerarchizzazione o graduazione dei vincoli che dovrebbe seguire una sorta di proporzionalità diretta tra certezza degli obiettivi (che significa conoscenze certe su situazioni di contesto, domanda e modalità di intervento) e grado del valore prescrittivo della norma.

A questo proposito un particolare problema è quale sia il corretto livello di disegno da introdurre nel piano, necessario a soddisfare le esigenze di qualità dei risultati fisici delle scelte politico-programmatiche, ma che non sia in contrasto con un altrettanto necessario grado di libertà per la precisazione, nei tempi opportuni, degli assetti fisici definitivi.

Occorre, cioè, individuare quali sono le parti, o meglio gli elementi della città, che possono essere disegnati nel momento della formulazione del piano, e per quali altri elementi urbani il disegno della loro configurazione fisica debba essere rimandato a tempi successivi, e con quali gradi di controllo. Si pone, dunque, un problema di selezione di alcune componenti urbane, o anche semplicemente di parti di componenti urbane, sulle quali fornire indicazioni di disegno nel piano. Questi elementi sono quelli che possono essere definiti strategici (o di struttura), in quanto ritenuti fondamentali, necessari e sufficienti per determinare la

qualità della forma della città proposta dal piano.

Si arriva così alla seconda innovazione di grande importanza nei contenuti del piano urbanistico: l'utilizzazione, per la lettura e il progetto della città, del concetto di struttura urbana (funzionale e morfologica) come sistema forte di aree e luoghi strategici e delle loro relazioni e connessioni.

La struttura urbana, l'assetto e la forma dei suoi elementi, le relazioni e le connessioni tra i vari elementi che la compongono, saranno i principali oggetti delle attenzioni del piano: gli strumenti di piano tratteranno prevalentemente i luoghi, le aree, le connessioni e gli elementi puntuali della struttura urbana.

Questo modo di procedere nella formulazione del piano, in sostanza, significa restringere il difficile fronte delle previsioni e scelte di piano a un più limitato numero di situazioni, che dovranno però essere quelle di maggiore importanza.

Su queste, ed è qui la terza innovazione nei contenuti del piano, sarà possibile e opportuno approfondire le indicazioni, anche attraverso l'introduzione, accanto agli strumenti tradizionali della zonizzazione e delle relative norme tecniche di attuazione, anche delle «regole morfologiche», come normative grafiche che abbiano il compito di fornire una regola, appunto, e una guida al disegno della città, per costruire quello che potrebbe essere definito quasi un tracciato fondativo della forma dell'intervento; su queste fondamenta dell'assetto morfologico si potranno far crescere e aggiungere, nel tempo, i vari interventi in successione.

Del resto, l'idea di lavorare sulla struttura urbana, ossia per aree, luoghi, componenti urbane e connessioni strategiche, proviene anche da una nutrita serie di ricerche ed elaborazioni teoriche e sperimentali sulla città. Di volta in volta si affida valore di struttura urbana, nel senso detto, a luoghi o elementi «forti», che riassumono in loro, condensano o rappresentano l'assetto, il significato e l'immagine della città: di volta in volta vengono privilegiati la residenza, i monumenti, le infrastrutture viarie, il centro città, le attrezzature e i servizi pubblici, le permanenze della storia, le aree verdi, le megastrutture ecc.

Una prima ragionevole ipotesi di lavoro è che la struttura urbana possa essere costituita da un sistema complesso nel quale ciascuna di queste componenti della città può trovare posto.

Anche le ricerche di Lynch (*L'immagine della città*, 1960) mettono in luce l'esistenza di una struttura nella percezione che della città hanno gli utenti; l'ipotesi è che ciascuno degli utenti della città costruisca una propria mappa mentale della città stessa, «disegnata» seguendo una lettura di elementi primari, che riassumono la conoscenza e la esperienza della città, e che tali elementi hanno una ricorrenza nelle mappe mentali, tale da poter permettere una loro individuazione per categorie (i percorsi, i margini, i quartieri, i nodi, i riferimenti).

Il passo immediatamente successivo consiste nell'ipotesi che tali elementi determinino il giudizio di valore sulle qualità funzionali e formali della città.

Infine, anche la attuale situazione delle città, nelle dinamiche di crescita e di uso, così come nella forma e nelle principali politiche urbane messe in atto, dà ragione all'utilizzazione di un piano strategico o di struttura.

Le città crescono per esigenze funzionali, e assai limitatamente per esigenze di crescita demografica: questo significa che sulla città si interviene, e si domanda di intervenire, per aree di dimensioni limitate e per funzioni in prevalenza terziarie; le città sono cresciute con una morfologia frammentata e discontinua: la frammentazione spaziale ha provocato la formazione di aree non edificate interposte, intercluse e a sacca, che possono continuare a svolgere la funzione di separazione delle aree edificate, ma possono anche assumere ruoli di aree di riconnessione, ricucitura, ricentralizzazione, soprattutto nelle frange periferiche; la stessa espansione della città, oltre che mutate condizioni economiche e produttive, ha creato condizioni di sotto-utilizzazione o dismissione di aree spesso interne alla città consolidata, per le quali vale quanto detto per le precedenti; la città periferica, ma in generale la città moderna, è una città disarticolata, disaggregata in lotti funzionali: la riqualificazione di questa città può avvenire come ristrutturazione funzionale e spaziale: attraverso la costruzione (l'innesto) di nuovi nuclei centrali che, con le loro reciproche connessioni formino una rete strutturante e significativa per funzioni e per qualità morfologiche; la città moderna è anche la città della domanda di qualità ambientale: le aree non edificate, intercluse e di margine, di grandi e di piccole dimensioni, possono diventare poli e nodi di una rete di parchi e giardini, che può rafforzare la struttura da dare alla città frammentata; la città moderna è pervasiva, è dappertutto

e potrebbe essere ovunque, frammentata ma estesa, uguale sempre, senza confini o limiti riconoscibili, le grandi città si ampliano a macchia e toccano e raggiungono le città vicine, installano nuclei e attività nelle campagne, si allungano in nastri indefiniti lungo le coste: articolare l'omogeneità in parti riconoscibili, ritrovare dimensioni comprensibili e percepibili delle parti, confermare, promuovere e valorizzare le differenze tra le parti, fermare le espansioni su alcuni fronti, consolidare i bordi dei frammenti edificati, sono altri possibili criteri di riassetto che chiedono di intervenire sui margini interni ed esterni delle aree urbanizzate e, nei passaggi da una parte di città all'altra, sugli ingressi; infine, ma non ultime, le infrastrutture viarie, quelle che determinano le connessioni di rete a scala extra-urbana sulle quali i luoghi di scambio sono altri luoghi strategici: gli aeroporti, gli aeroporti, le stazioni, i nodi di scambio tra rete stradale extra-urbana e rete urbana, stanno tutti diventando luoghi urbani complessi, nei quali le specifiche funzioni di settore si integrano e traggono vantaggio dalla presenza di altre attività urbane, anche pregiate sia sotto il profilo funzionale che sotto quello formale.

Tutte queste situazioni, i caratteri della città recente, gli interventi che si stanno attuando un po' dovunque in Europa, le ipotesi e i progetti di riassetto e ristrutturazione urbana, prefigurano, almeno in parte, sia i contenuti, sia le condizioni adatte per un piano di struttura. Anche se è bene mettere in evidenza come la pratica corrente tenda più a individuare le singole aree e a promuovere gli interventi relativi, cioè a lavorare sui nodi, che non a stabilire le connessioni, cioè quelle relazioni che danno la struttura dell'insieme, senza la quale non si può parlare, a giusto titolo, di piano urbanistico.

In conclusione, riassumendo, le caratteristiche e i criteri fondamentali sui quali si basa un piano definibile come piano strategico o piano di struttura, sono fondamentalmente tre:

1. La *struttura urbana* costituisce il contenuto principale e portante del piano; l'insieme o sistema dei luoghi e degli interventi strategici e le loro relazioni e connessioni sono gli elementi della città necessari e sufficienti a costruire l'assetto funzionale e formale della città. Se si definisce «impianto urbano» la configurazione fisica e quella degli usi di una città o di una sua parte, la struttura urbana può essere definita come l'articolazione gerarchica e l'ordine dell'impianto. La struttura urbana può anche essere settoriale o tematica (il sistema

dei servizi pubblici, il sistema dei viali ecc.), ma, in generale, sarà costituita da un sistema complesso di varie componenti urbane: i parchi, le aree centrali, la viabilità, le piazze di quartiere ecc.

La conferma o il rafforzamento, per l'esistente, o le proposte di costruzione degli elementi che compongono la struttura e delle loro relazioni sono, in sintesi, le operazioni che caratterizzano le proposte di un piano di struttura; individuare, in altre parole i nodi della struttura e definire le relazioni e le connessioni tra questi.

Il concetto di struttura, inteso come detto sopra, nel senso di articolazione gerarchica (ruoli, funzioni, forma, percezione ecc.) e di ordine di un impianto, può essere utilizzato come strumento di lettura e di progetto alle varie scale, da quella territoriale a quella della singola area di intervento (quartiere, area centro, parco urbano ecc.). In generale, però, all'aumentare della vastità dell'area interessata dal piano di struttura, dovrà, per quanto detto sino ad ora, diminuire il peso del trattamento morfologico degli elementi della struttura, mentre aumenterà quello funzionale e normativo-procedurale.

I luoghi e le aree non interessate dalla struttura potranno essere trattate con uno strumento, da utilizzare in parallelo con il piano di struttura: un «piano degli usi del suolo», i cui contenuti principali saranno una disciplina degli usi e una disciplina delle zone, tra loro incrociate in modo da costruire una mappa delle compatibilità d'uso.

2. La costruzione dell'assetto formale della struttura urbana deve essere controllata attraverso *regole morfologiche* che sono prescrittive e indicative e costituiscono la traccia fondativa per il disegno urbano; le regole vengono date per ogni area e per ogni connessione strategica.
3. Sia le norme della zonizzazione, sia, e soprattutto, le regole del disegno urbano vanno graduate per quanto riguarda la loro *efficacia prescrittiva o solamente indicativa*; quanto più è alto il valore strategico del disegno della componente trattata, tanto più dovrebbe essere specifica, completa e dettagliata la norma prescrittiva; ma, nello stesso tempo, tanto minori saranno le conoscenze necessarie sui contenuti e sulle finalità dell'intervento, tanto più l'efficacia prescrittiva delle norme riguarderà solo alcuni aspetti generali, e quelli più certi, quali le condizioni ai bordi, assetti interni di massima, vincoli di salvaguardia e conservazione.

Una volta stabilito il quadro generale, teorico e di principio, dei contenuti di un piano strategico, si possono affrontare i problemi dei contenuti specifici.

Qui di seguito vengono formulate, in modo sintetico sotto forma di schede, alcune ipotesi sui principali elementi componenti della struttura urbana e sui principali ingredienti del piano di struttura, viene dato un quadro riassuntivo degli strumenti che possono essere utilizzati nella formulazione del piano di struttura e le possibili modalità di attuazione, e infine riassunti quali siano il metodo generale e i contenuti per la formulazione delle «schede progetto», intese come strumenti normativi per la definizione e il controllo degli interventi sui nodi della struttura e sulle loro connessioni.

A. *Elementi principali della struttura urbana (i luoghi, le aree e gli elementi puntuali)*

1. *aree centro* (le attività centrali e i relativi luoghi)
2. *i nodi verdi* (piazze, viali pedonali ecc.), i parchi e giardini
3. parti urbane di interesse storico, architettonico, sociale
4. *luoghi di interesse storico e archeologico*
5. *luoghi speciali per morfologia* (paesaggio naturale e paesaggio urbano)
6. *luoghi speciali per collocazione e ruolo urbano* (margini interni, margini esterni, ingressi, luoghi di raccordo, transizione e scambio)
7. *luoghi speciali per usi e tradizioni consolidate, per significati e ruoli sociali*
8. *elementi di scala di dettaglio con valore di riferimento alla scala urbana* (singoli e di insieme)
9. *luoghi di interesse economico-produttivo*

B. *I principali contenuti del piano strategico (o di struttura)*

1. *obiettivi e criteri* (esplicitazione di strategie, quantità, requisiti, priorità, tempi, modalità dell'attuazione)
2. *aree ed interventi strategici: progetto di struttura*
 2. 1. *infrastrutture* («rete rossa» della viabilità e dei trasporti)

2. *sistema dello spazio pubblico* (la «rete verde»: il disegno della rete delle aree di spazio pubblico a prevalente uso ambientale, ricreazionale, di relazione sociale)
2. 3. *aree strategiche prioritarie* (interventi a breve termine che vanno in attuazione diretta. Strumento: le schede progetto)
2. 4. *aree strategiche secondarie* (aree di interesse ambientale e storico-archeologico sulle quali praticare politiche di protezione, in attesa di migliori precisazioni d'uso; aree invariante per ruolo urbano: aree relais, aree di ingresso; aree invariante per situazione morfologica: margini urbani, aree sacca, aree intercluse; per queste aree, per le quali non sia precisata la domanda di intervento, vengono date le normative di vincolo e le indicazioni cornice per la redazione, in tempi successivi, di piani direttori, piani attuativi e schede progetto)
3. *procedure di controllo* (valutazione di effetti, riferita al sistema degli obiettivi, o analisi di interdipendenza, compatibilità e priorità per il controllo e l'ammissione di interventi che possono essere proposti per le aree strategiche secondarie. O su aree non individuate nel piano strategico e sulle quali, nel corso del tempo, si avanzi una domanda di intervento di tipo strategico)
4. *revisione quinquennale del progetto di struttura*

Si osserva che il *piano generale degli usi del suolo*, che deve accompagnare il piano strategico, è uno strumento da considerare in parallelo a questo, con sue proprie modalità di formulazione, procedure e tempi.

C. *Quadro riassuntivo degli strumenti e delle modalità di attuazione*

Livello generale

1. *piano degli usi del suolo*
2. *piano strategico (o di struttura)*

Livello intermedio

3. *piano quadro*

Livello di dettaglio

4. *schede progetto*

5. *piani attuativi*
6. *singole concessioni*

Si osserva che il *piano degli usi del suolo* si attua o attraverso singole concessioni o, per aree non strategiche e di limitata dimensione, tramite piani attuativi (con schede progetto).

Il *piano di struttura* si attua:

- a. direttamente attraverso *schede progetto* (piani attuativi contenuti nello stesso piano di struttura) per le aree e interventi strategici prioritari;
- b. indirettamente attraverso *piani quadro* (per i quali il piano di struttura definisce i criteri di formulazione) a loro volta contenenti schede progetto e che regolano interventi complessi (più aree strategiche e loro connessioni, o aree strategiche di vaste dimensioni);
- c. indirettamente attraverso *piani attuativi* (anch'essi contenenti schede progetto e dei quali il piano di struttura definisce i criteri di formulazione) per le aree ed interventi strategici secondari, che andranno in attuazione in tempi reali rispetto al sorgere della domanda o della effettiva possibilità di intervento.

D. Le schede progetto: la formulazione

1. lettura della *struttura attuale* dell'area (gli elementi del contesto che possono fornire indicazioni, condizioni e vincoli al progetto)
2. redazione di *sondaggi progettuali* che forniscono indicazioni su *quantità e qualità* delle trasformazioni
3. selezione delle *invarianti progettuali* (individuazione degli elementi del progetto che, con diverso grado di importanza e di conseguente necessità di controllo normativo, costituiscono la struttura funzionale e morfologica dell'intervento)
4. valutazione del *grado di definizione normativo* dei vari elementi componenti l'intervento (norma disegnata, norma scritta, norma rigida, norma flessibile, valore prescrittivo, valore indicativo)

5. redazione della *scheda progetto*: disciplina degli usi, quantità, regole morfologiche per l'edificazione (la scheda progetto non è il progetto, ma un progetto «non finito», ancora passibile di diversi esiti finali, che sono, però, condizionati dagli elementi funzionali e morfologici invarianti o, comunque, normati)

E. Le schede progetto: i contenuti

1. *quantità* (massimi e minimi)
2. *disciplina degli usi* (ventaglio degli usi possibili, quantità assolute e relative)
3. *disegno della struttura dello spazio pubblico* (è il progetto, con valore prescrittivo, di quegli elementi dello spazio pubblico che sono necessari e sufficienti per determinare la funzionalità e la forma dell'intervento)
4. *localizzazione e definizione morfologica di massima* delle situazioni di bordo o interne di quegli elementi e/o di quelle parti di spazio pubblico che non vengono definiti in dettaglio nella scheda in quanto si ritiene opportuno lasciare aperte soluzioni progettuali
5. *definizione di localizzazione, tipologia e conformazione di massima per gli edifici di struttura* (area di massimo ingombro della edificazione, baricentro di edificazione, direttrici di edificazione, altezza fissa, filo fisso, allineamenti, porticati, varchi ecc.), in quanto elementi di definizione di spazi pubblici, riferimenti, elementi di connotazione a scala dell'intero intervento
6. *normative con basso grado di determinazione morfologica* (prevalentemente scritte: quantità, tipologie, destinazioni) per gli spazi pubblici e gli isolati di «tessuto», di riempimento e completamento

Da 1 a 6 può leggersi una classificazione in senso discendente dell'importanza degli elementi della città che costituiscono il materiale del disegno urbano e la relativa graduazione di vincolo normativo con cui trattarli nelle schede progetto.

Qui di seguito, a parziale corredo esplicativo delle schede precedenti, vengono riportate e commentate alcune illustrazioni, che riguardano la natura e il significato della struttura urbana, le fasi metodologiche di costruzione di un progetto di scheda, e i contenuti esemplificativi delle regole di assetto morfologiche di una scheda progetto.

Il disegno assonometrico di Sabaudia (fig. 1) rappresenta la situazione della città al momento della sua «inaugurazione» (15 aprile 1934).

È stata completamente realizzata la rete delle strade, principali (quelle che sono bordate, nel disegno, dai filari di alberi) e secondarie (che definiscono il disegno degli isolati di tessuto), sono stati sistemati i giardini e i parchi, e sono stati costruiti solo quegli edifici che delimitano il sistema delle piazze dell'area centrale, tra i quali l'edificio del comune con la sua celebre torre, e quelli che accolgono servizi e attrezzature pubbliche o di interesse pubblico.

Così, la cartolina viene a raffigurare un esemplare ideogramma di piano di struttura: del disegno complessivo del piano di fondazione della città (fig. 2) vengono «definite» con una «scheda-progetto», che in questo caso è un vero e proprio progetto (fig. 3), e realizzate solo le parti più importanti, quelle strategiche, che articolano gerarchicamente e ordinano l'impianto urbano, e cioè ne costituiscono la struttura (fig. 4).

Le vicende della città (prima una crescita assai lenta e poi la stasi dovuta al periodo bellico) consegnano alle successive fasi di crescita urbana del dopoguerra un impianto urbano praticamente limitato alla sola struttura urbana; così che, quasi come in un esperimento di laboratorio, è possibile leggere e verificare, oggi, alla luce delle trasformazioni avvenute, il «comportamento» della struttura urbana di fondazione come sistema delle componenti urbane necessarie e sufficienti per costruire l'assetto funzionale e l'immagine formale della città.

Una volta che con la strumentazione urbanistica siano state definite le regole per la costruzione della struttura urbana (nel caso di Sabaudia la struttura è stata materialmente costruita sul terreno), anche se, nel corso del tempo, come è avvenuto a Sabaudia, la costruzione delle altre parti della città, quelle «secondarie», quali, sempre nel caso di esempio, le tipologie edilizie degli isolati di tessuto, cioè degli isolati «correnti» dell'impianto urbano, avviene in modo difforme dalle previsioni del piano iniziale, la struttura dovrebbe reggere ed assorbire le variazioni, e mantenere il ruolo di sistema, funzioni e luoghi importanti della città.

Ancora oggi, Sabaudia gravita attorno al suo sistema di piazze, e ancora oggi l'immagine complessiva della città è rappresentata da questi spazi e dalle architetture degli edifici che li delimitano o che, comunque, sono distribuiti all'interno dell'impianto urbano secondo i ruoli e le localizzazioni di struttura che il piano aveva loro assegnato nel disegno della città.

Anzi, a questo proposito va notato come la struttura attuale della città (fig. 6) sia impoverita e ridotta rispetto a quella del progetto di fondazione, con la scomparsa o l'indebolimento di alcuni elementi: alcuni tratti dei viali di cintura, la piazza belvedere sul lago, la strada obliqua, rispetto alla maglia dell'impianto, di ingresso alla città.

Sono scomparsi o indeboliti quegli elementi della struttura che, a seguito di una edificazione avvenuta in modo non più diverso, ma contrastante con il piano, hanno perso il loro ruolo e le caratteristiche della loro configurazione così come era stata progettata. Così l'edificazione avvenuta nelle aree al di là dei viali di cintura ha fatto perdere forma e ruolo ai margini urbani; l'edificazione attorno alla piazza belvedere sul lago e che impedisce la vista dello stesso lago, ha trasformato la piazza in un luogo periferico e poco utilizzato; l'edificazione disordinata e eccessiva, anche come quantità, lungo la strada «obliqua», ne ha indebolito e, anzi, reso inadeguato sia l'originale ruolo di corridoio di ingresso alla città, sia quello attuale di collegamento con le aree di ingresso del Parco nazionale del Circeo.

Se ne può trarre, come conclusione, una ulteriore conferma del ruolo della struttura urbana nel definire e caratterizzare, anzi rappresentare, la forma e l'uso della città; tanto che se le successive trasformazioni urbane non tengono conto del ruolo funzionale e formale degli elementi della struttura, ed anzi lo negano e lo contrastano, se ne ha come conseguenza una evidente perdita di qualità dell'intero impianto urbano.

La fig. 7 può essere letta come una simulazione per schemi delle fasi successive della costruzione del progetto di scheda, fasi che raffigurano anche una sorta di processo di stratificazione nella formazione del progetto di scheda, secondo un percorso che, partendo dagli elementi «invarianti» del progetto di assetto urbanistico, aggiunge via via tutti quegli ulteriori elementi ed indicazioni, con sempre minore grado di dettaglio di disegno e di efficacia normativa, che comunque possono giocare un ruolo nel costruire la struttura del progetto. La successione delle fasi,

pertanto, rappresenta anche, in verso discendente dal primo schema della fig. 7 al quarto, una sorta di graduatoria dell'importanza dei diversi componenti della struttura urbana nel costruire gli usi e la forma dell'impianto urbano e la conseguente relativa graduazione dell'efficacia normativa da affidare ai vincoli e alle indicazioni della scheda progetto.

Il primo degli schemi grafici rappresenta il sito dell'intervento, da intendere come insieme delle situazioni del luogo che possono fornire indicazioni, condizioni e vincoli al progetto; il secondo schema rappresenta l'ideogramma del sistema della viabilità «di struttura» e dei luoghi centrali, con le relative piazze e giardini; nel terzo schema, al disegno della rete primaria «rossa» e «verde» della viabilità e dei luoghi d'incontro collettivo, disegnata a tratto continuo, viene aggiunta la rete secondaria, quella che determina il disegno del tessuto degli isolati che completano, integrano e accompagnano il disegno di struttura; gli edifici «di riferimento», che segnano gli ingressi, delimitano piazze e snodi, sono collocati a fondali di visuali e di assi prospettici, vengono successivamente aggiunti nel quarto schema, a completamento del disegno della struttura, dal quale sono assenti gli edifici di tessuto.

In termini di trattamento normativo, si potrebbe dire, in sintesi, che, mentre per i primi due schemi le indicazioni della scheda progetto avranno valore prevalentemente prescrittivo (saranno cioè definiti i tipi di uso e i relativi livelli di trasformazioni ammissibili per gli elementi di contesto da salvaguardare e valorizzare, ad esempio attraverso un «piano di uso e modellamento del suolo», e avrà valore normativo il disegno dello spazio pubblico di struttura), nei due seguenti schemi il disegno avrà un prevalente valore indicativo, o verranno normati con valore prescrittivo solo alcuni aspetti o parti degli elementi trattati: saranno indicativi i tracciati della rete viaria e pedonale secondaria, verranno date indicazioni di massima o di contorno per alcuni elementi della rete verde, e, per gli edifici, sarà sufficiente assicurare la localizzazione, le relazioni di uso e di posizionamento con lo spazio pubblico e alcuni elementi di forma: verranno definite destinazioni d'uso e quantità, aree di ingombro massimo, allineamenti e fili fissi, e pochi altri parametri.

La successiva fig. 8 rappresenta e compendia le referenze storiche per l'uso di apparati normativi di piano che assumano al loro interno una strumentazione del tipo «regole per l'assetto morfologico».

Nel piano di costruzione per Neuschottland, del 1908, gli ingredienti

normativi che trattano la forma dell'intervento sono estremamente semplici quanto completi ed efficaci: il disegno planimetrico del sistema dello spazio pubblico (strade, ingressi, piazze, slarghi, giardini), il controllo della forma delle strade attraverso un abaco delle sezioni che ne definisce anche l'arredo vegetale, il posizionamento degli edifici, controllato attraverso la individuazione di un'area di ingombro, che permette il controllo degli allineamenti e del frazionamento dei volumi lungo le strade. È tutto quello che è necessario e sufficiente ad assicurare un controllo della forma urbana compatibile con le esigenze di definire sia una qualità collettiva della forma dell'impianto, sia di permettere una opportuna flessibilità di adattamento delle domande di uso e di forma dei singoli alla struttura portante della forma collettiva.

Le due successive figure rappresentano due possibili modi di confezionare i contenuti delle regole per l'assetto morfologico.

Il primo (fig. 9) può essere definito come metodo «soffice». Le regole sono espresse prevalentemente attraverso indicazioni che altro non sono che dei requisiti, generali, ai quali dovranno soddisfare i vari interventi che andranno a formare il complessivo impianto urbano. Situazioni del sito che dettano condizionamenti all'uso e alla morfologia dell'intervento, destinazioni d'uso, tracciati viari e pedonali, indicazioni di localizzazione di spazi pubblici, direttrici di edificazione per gli interventi edilizi, sono le principali voci della legenda.

In sostanza, la forma dell'intervento non viene trattata direttamente attraverso un vero e proprio disegno, ma controllata in modo indiretto, attraverso indicazioni di conformazione e d'uso che nascono principalmente dalle situazioni del contesto.

La fig. 10 rappresenta, invece, il contenuto «duro» per le regole per l'assetto morfologico. Qui, in sintesi, il sistema dello spazio pubblico viene disegnato e precisato, in quanto elemento di struttura, anche e soprattutto della forma, per l'intero intervento.

Il disegnare lo spazio pubblico, comporta, necessariamente, una maggiore precisazione, rispetto al caso precedente, per la localizzazione e alcuni aspetti della forma dell'edificato, attraverso indicazioni su situazioni di «contorno» o che attengono, comunque, alla scala di insieme dell'intervento: aree di ingombro dell'edificato, quantità volumetriche e altezze localizzate nei vari isolati o singoli lotti o sedimi, fili fissi e allineamenti, varchi, porticati, elementi architettonici ripetuti, e qualunque

altra indicazione possa essere considerata assumere valore per la scala dell'intero impianto urbano.

La maggiore precisazione morfologica di questo tipo di normativa non esclude, tuttavia, anche notevoli margini di flessibilità. La fig. 11 riporta una esemplificazione di varie, possibili soluzioni alternative di edificazione (a parità di volumetria complessiva) per l'area centrale dell'impianto urbano della precedente figura, avendo fissato normativamente la forma degli isolati che compongono l'area e la forma della piazza centrale.

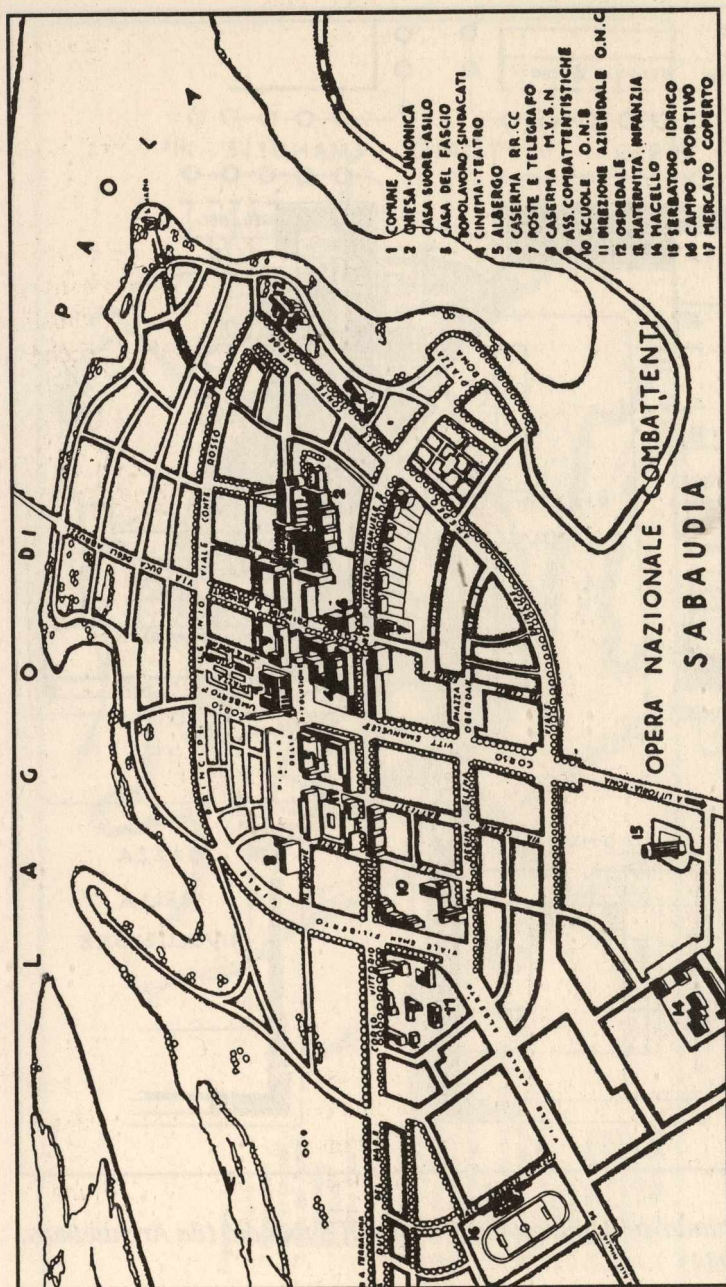


Fig. 1 - Assonometria di Sabaudia con i principali edifici, disegno per una cartolina ONC. (da Aa. Vv., «Sabaudia», a cura di A. Muntoni, Atlante storico delle città italiane, Multigrafica Editrice, Roma, 1988)

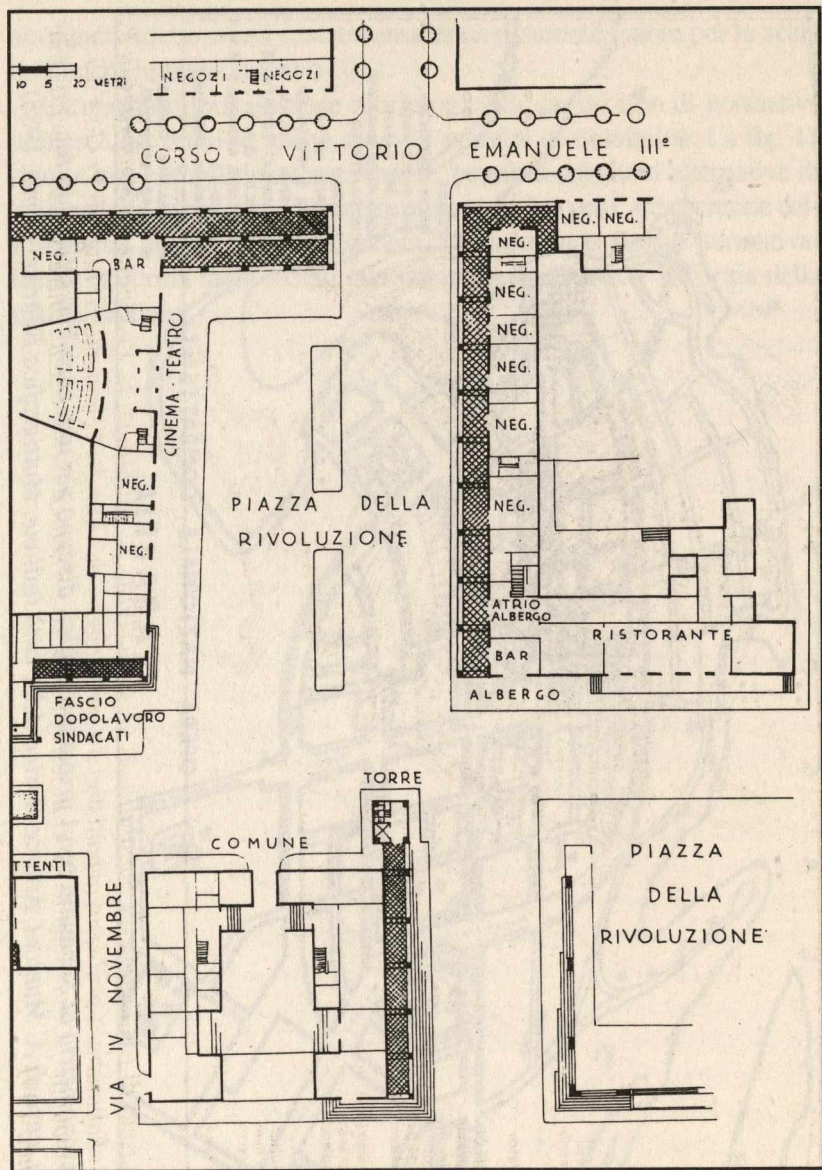


Fig. 2 - Pianta della piazza del comune di Sabaudia (da Architettura, giugno 1934)

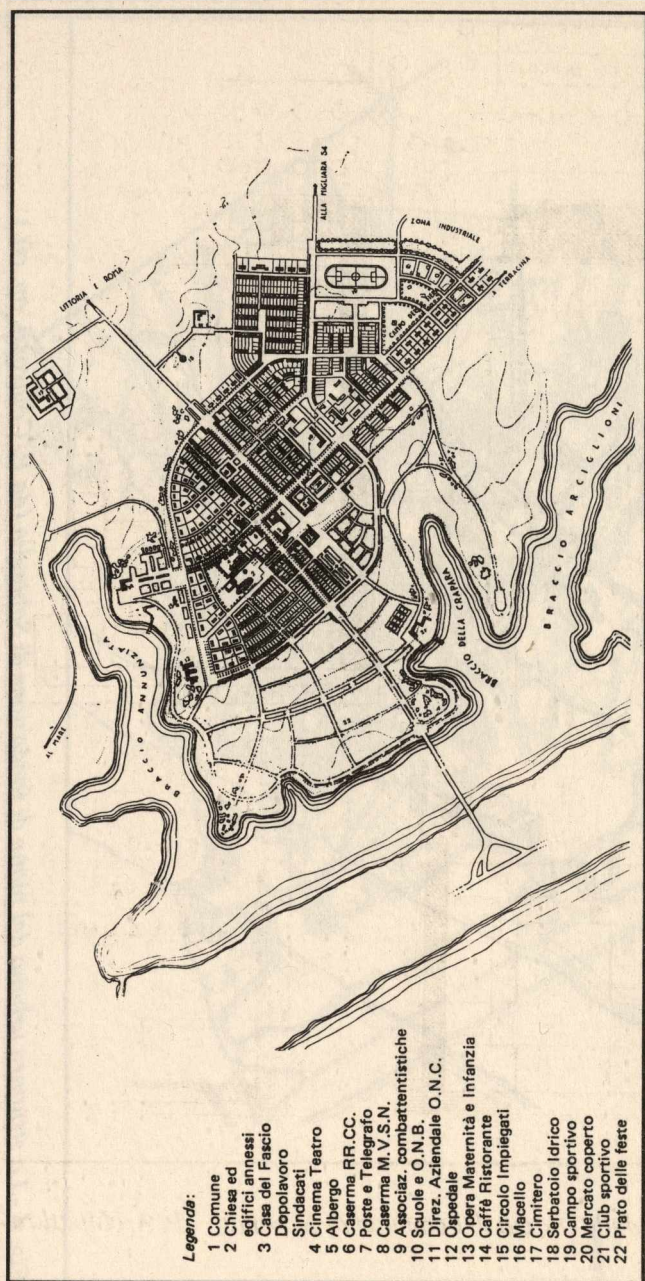


Fig. 3 - Il piano di fondazione di Sabaudia, di G. Cancellotti, E. Montuori, L. Piccinato, A. Scalpelli (da P. Colarossi: «Sabaudia: i problemi urbanistici da ieri a oggi», in «Atti del Seminario: Il Lago di Paola e il Territorio di Sabaudia», Dipartimento di Architettura Tecnica e Tecnica Urbanistica, Università di Roma La Sapienza, Roma, 1991)

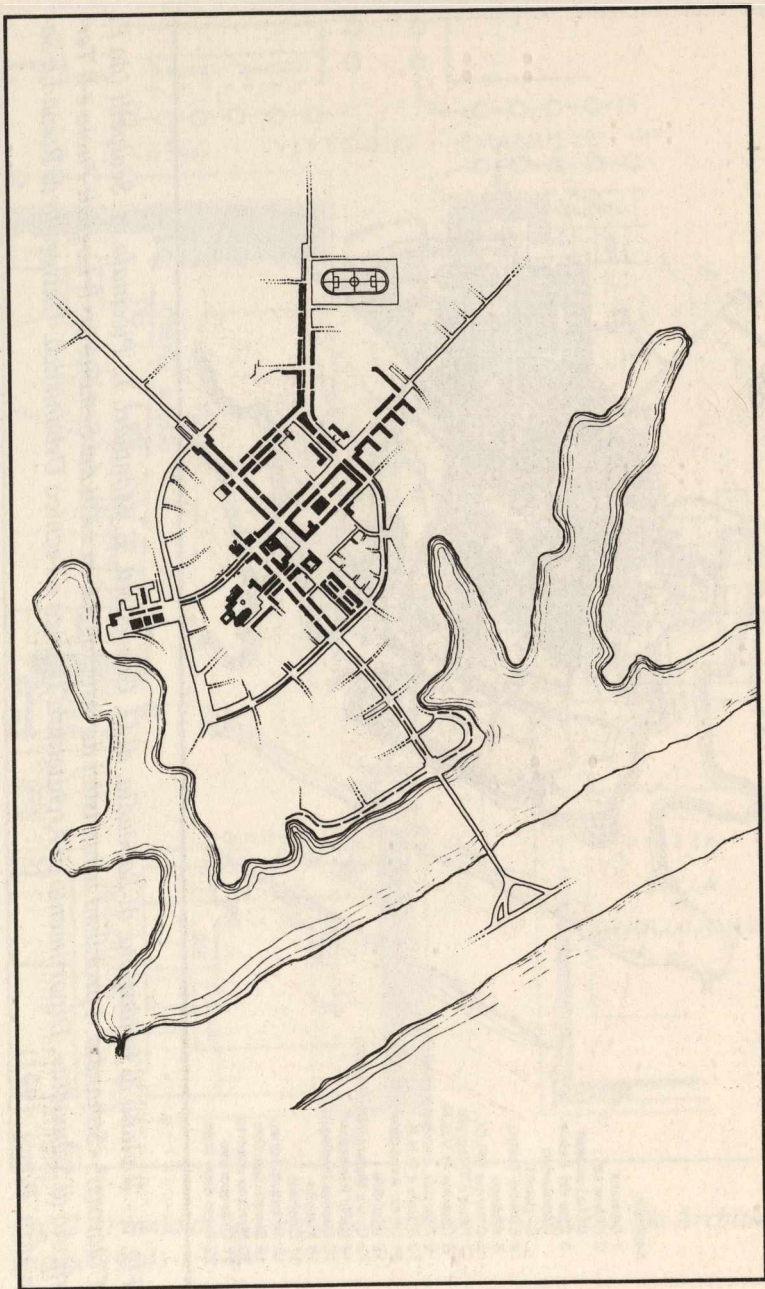


Fig. 4 - La struttura urbana del piano di fondazione di Sabaudia (da P. Colarossi, *op. cit.*)

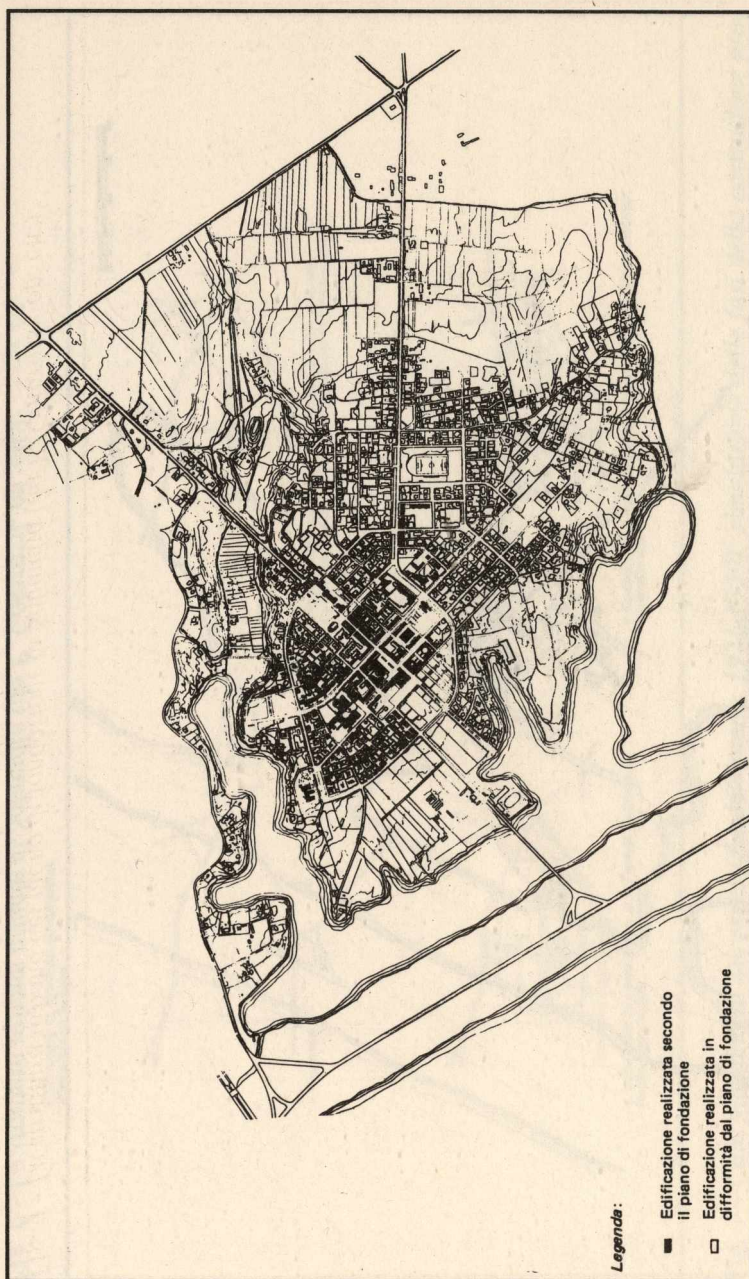


Fig. 5 - Sabaudia, stato attuale (da P. Colarossi, *op. cit.*)

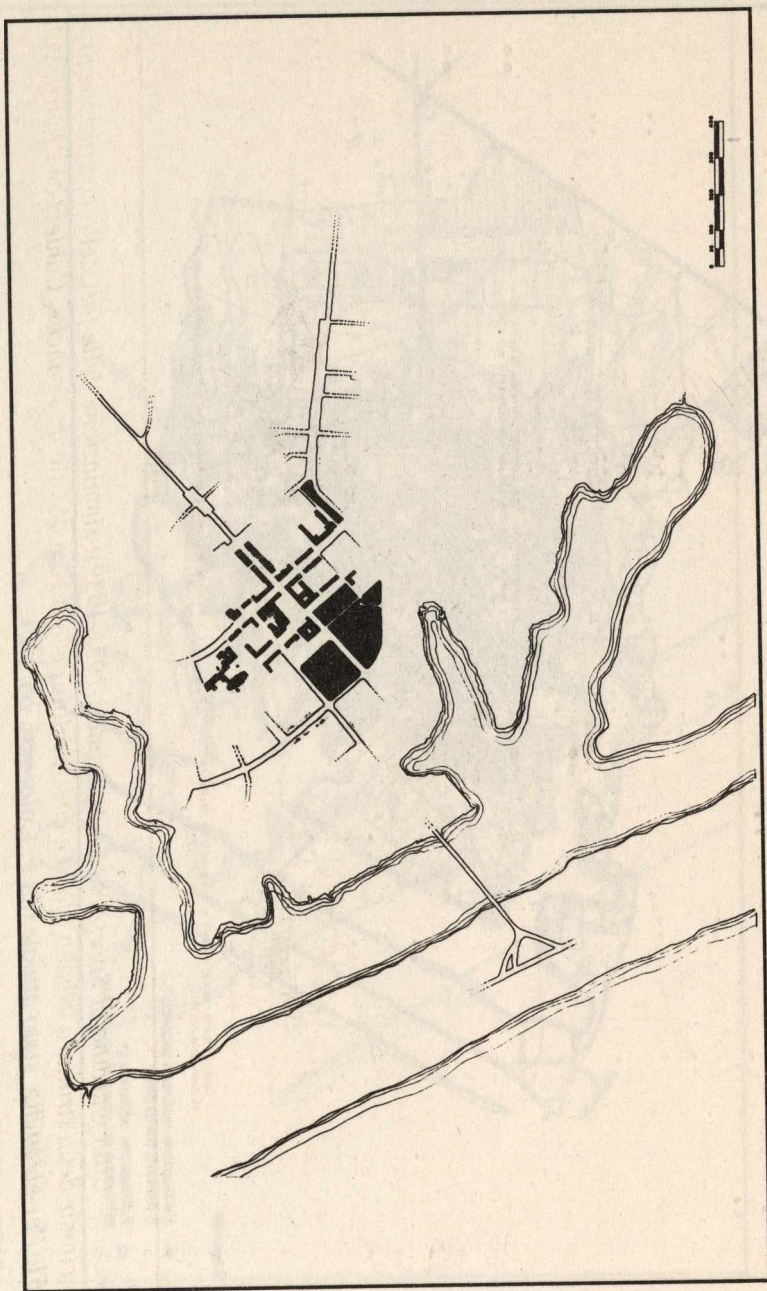


Fig. 6 - La struttura urbana attuale di Sabaudia (da P. Colarossi, *op. cit.*)

CENTRALITÉ ET SYSTÈME MONUMENTAL
Cité-jardins de Suresnes

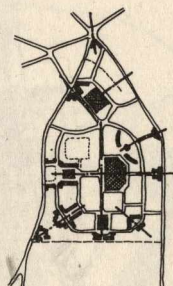
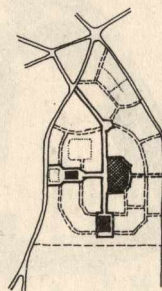
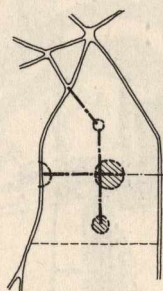
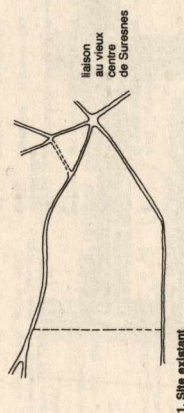


Fig. 7 - Città giardino di Suresnes (Ile-de-France, 1921-1939): simulazione delle fasi della costruzione progettuale della struttura urbana (da «Le cités-jardins de la région de l'Ile-de-France», Cahiers de l'Iaurif, Vol. 51, Parigi, 1978)

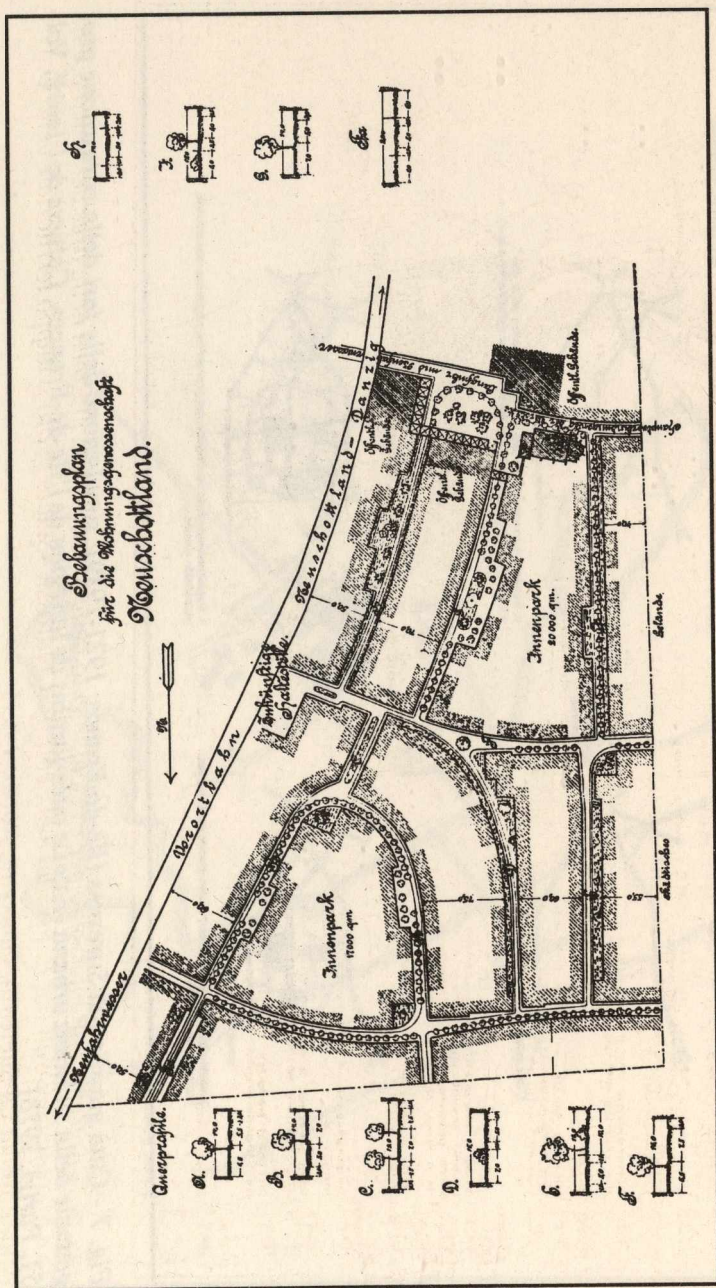


Fig. 8 - Piano di costruzione per Neuschotland, E. Genzmer, Danzica, 1908 (da G. Piccinato «La costruzione dell'urbanistica», Officina Edizioni, Roma, 1974)

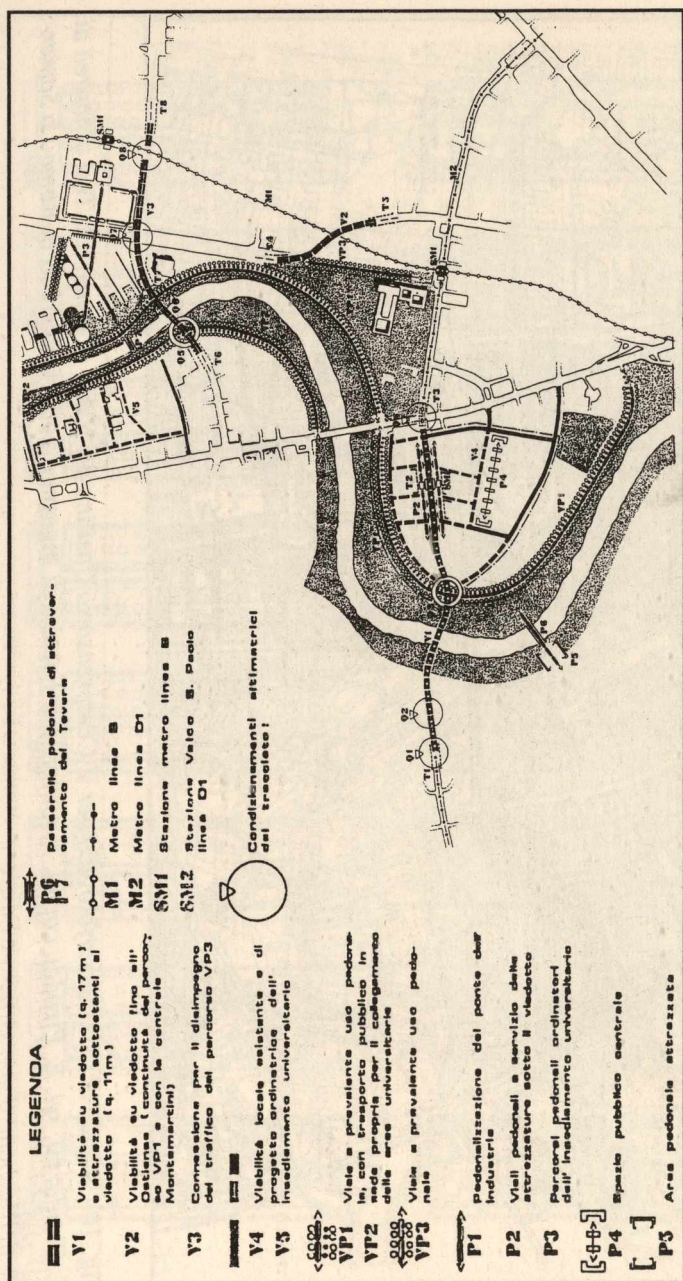


Fig. 9 - Programma di intervento per l'insediamento della 3° Università di Roma nelle aree del Valco S. Paolo e Mercati Generali (da E. Piroddi e al., coll. P. Colarossi, «Studio per lo sviluppo territoriale della Università di Roma La Sapienza, Gangemi, Roma, 1991)

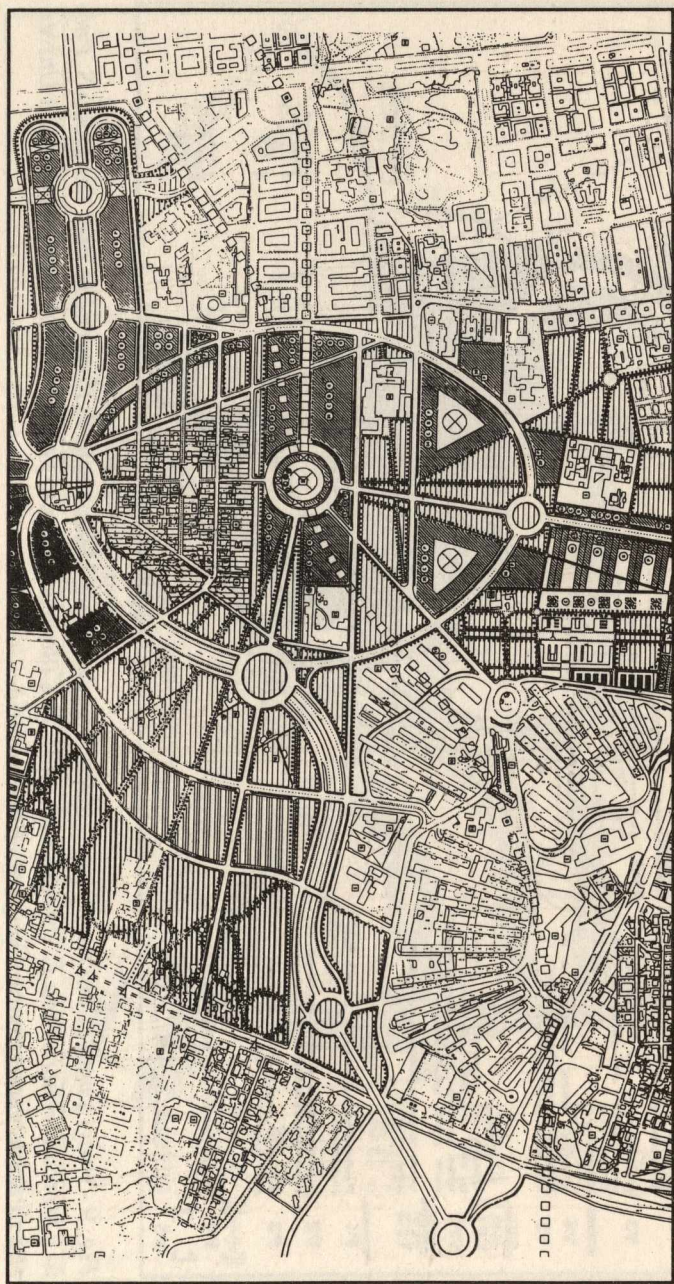


Fig. 10 - Regole di assetto morfologico per il Comprensorio Casilino del S.d.o. di Roma (da Tesi di laurea di C. Cianfarini, rel. E. Piroddi, correl. P. Colarossi, Facoltà di Ingegneria dell'Università di Roma La Sapienza, 1991)

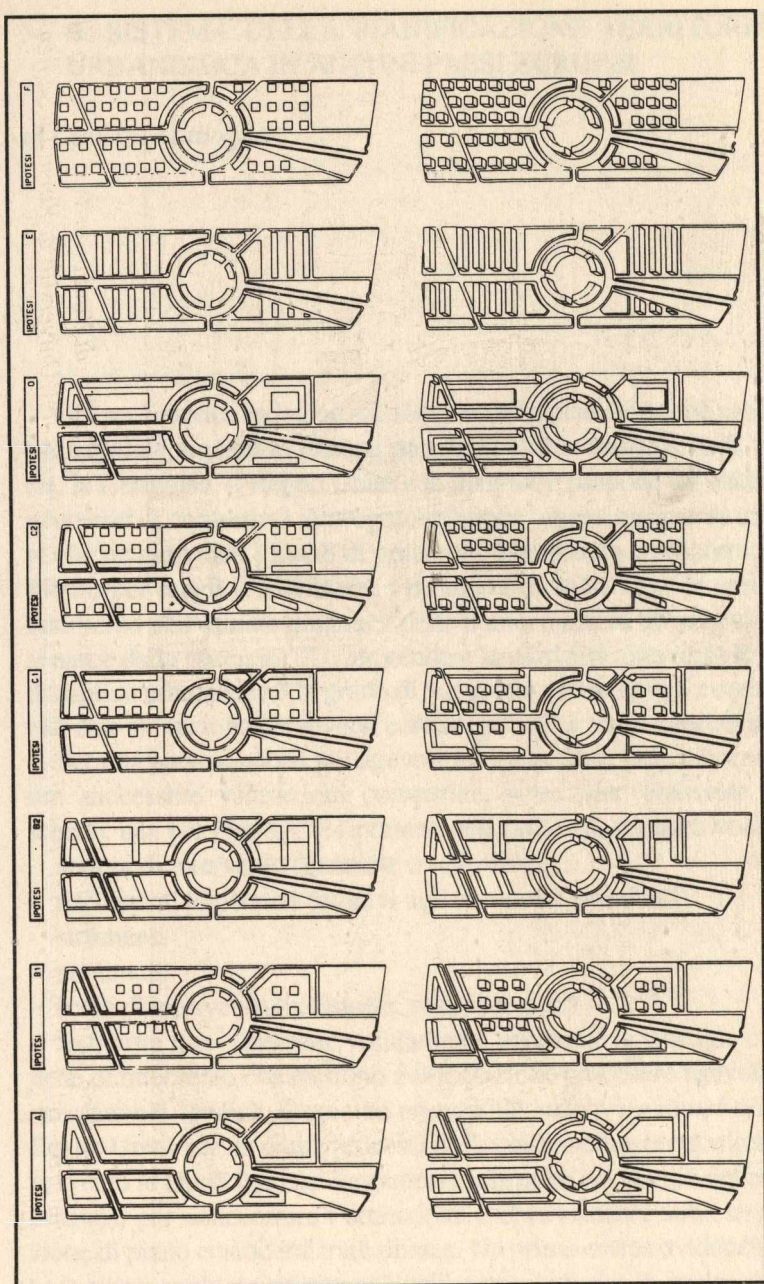


Fig. 11 - Le ipotesi alternative per l'edificazione dell'area centrale (da Tesi di laurea cit.)

5. IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA IN ALCUNI PAESI EUROPEI

di Claudia Mattogno

Questa sintetica indagine sul sistema della pianificazione urbanistica e territoriale vigente in Europa prende in esame quattro Paesi, la Francia, la Germania, il Regno Unito e la Spagna, e propone un'analisi degli strumenti di controllo e di programmazione vigenti attraverso una lettura che ne individua i livelli di gerarchia. Finalizzata a proporre un contributo per meglio individuare i problemi di controllo e le strategie di intervento nell'attuale dinamica delle trasformazioni urbane, tale analisi nasce dalla necessità di comprendere le modalità attraverso le quali la disciplina urbanistica è in grado di adeguarsi alle mutevoli esigenze dettate dall'evoluzione dei diversi contesti politici e socio-economici.

Per una presentazione più agevole ed immediata, nonché per consentire successive valutazioni comparate, sono state elaborate quattro schede, una per Paese, che riportano nell'ordine le seguenti voci:

- settore di intervento (generale o settoriale)
- riferimenti legislativi (relativi agli strumenti esaminati)
- strumenti
- contenuti
- scala di intervento (nazionale, regionale ecc.)

In questa fase sono state volutamente trascurate le strategie e le politiche di intervento che mettono a disposizione procedure agevolate o finanziamenti speciali, (come ad esempio le *enterprise zones* create nel Regno Unito per facilitare processi di rivitalizzazione economica in aree in crisi o le Opah francesi largamente utilizzate nel campo del recupero urbano), per concentrare l'attenzione esclusivamente sulla strumentazione di piano cosiddetta tradizionale. Un primo esame evidenzia alcune sostanziali analogie riferite ai livelli gerarchici che di norma sono tre,

ben distinti l'uno dall'altro non solo per la scala di intervento ma anche per finalità e contenuti: il livello territoriale, quello comunale e quello attuativo. Il primo livello presenta un campo di applicazione molto vasto con una scala di intervento variabile da quella nazionale a quella regionale fino a quella sovracomunale. Caratteristica è la finalità prevalentemente strategica affidata alle previsioni a medio e lungo termine contenute in tali strumenti. Quelli a scala nazionale, previsti quasi ovunque anche se di fatto operativi solo in Francia (*Schéma général d'aménagement de la France*) e in Germania a cura dei *Länder* (*Landesplanung*) privilegiano la programmazione economica e territoriale a grande scala attraverso la localizzazione delle grandi infrastrutture e degli insediamenti produttivi.

La specificazione delle politiche nazionali, ove chiaramente espresse, e la definizione delle linee-guida per la pianificazione di livello inferiore è invece demandata ai piani regionali, provinciali o di contea. Si tratta in questo caso prevalentemente di piani a carattere generale, come:

- lo Sgda francese (*Schéma général de développement et d'aménagement*) creato in seguito alla grande riforma amministrativa del 1983 che ha configurato le regioni quali enti territoriali a pieno titolo incaricati prevalentemente di programmazione economica;
- il *Regionalplanung* tedesco introdotto dalla legge federale di ordinamento spaziale del 1965 che arriva fino alla definizione dei vincoli ambientali e paesistici;
- lo *Strategic plan* anglosassone previsto dal *Town and county planning act* del 1968 con un'azione a medio e lungo termine applicata a scala regionale.

Il caso della Spagna si differenzia in proposito dagli altri paesi esaminati in quanto i suoi piani territoriali si caratterizzano come piani di settore, seppure applicati su area vasta come:

- i *Planos especiales* che raccordano la pianificazione economica a quella territoriale con interventi su settori specifici, quali le infrastrutture, la sanità o la scuola;
- i *Planos territorials de coordinación* finalizzati alla protezione del paesaggio e dell'ambiente a scala regionale o provinciale.

Sempre appartenente al primo livello, ma ad una scala territoriale più limitata come la contea, troviamo poi lo *structure plan*, previsto dalle leggi di riforma del 1968 e del 1971 (*Town and county planning act*) e

successivamente modificato nel 1990. Questo tipo di piano, che costituisce il prototipo del piano strategico per eccellenza, coniuga le politiche di sviluppo all'uso delle risorse e al controllo fisico del territorio in esame. A differenza di ogni altro tipo di piano utilizzato in Europa, esso si compone esclusivamente di un rapporto scritto, illustrato da grafici e diagrammi, senza far riferimento ad una cartografia di piano, che compare solo come riferimento geografico nei piani delle aree metropolitane. La sua scala di intervento può essere il distretto (*District structure plan*), la contea (*County structure plan*) oppure un'area metropolitana (*Unitary development plan*).

In maniera analoga, ma a livello intercomunale o sovracomunale, si colloca, infine, lo *Schéma directeur* francese (Sd), i cui orientamenti e previsioni di sviluppo costituiscono vincolo solo per le amministrazioni coinvolte nell'elaborazione. Ridefinito dalla legge di riforma 83-8 del 7 gennaio 1983 (*Répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état*), esso costituisce di fatto la traduzione spaziale degli orientamenti fondamentali della pianificazione territoriale a scala locale e deve tener conto, secondo i dettami dell'articolo 41, dell'equilibrio da prescrivere tra l'agglomerato urbano, l'esercizio delle attività economiche, comprese quelle agricole, la tutela degli spazi naturali. I suoi contenuti investono la destinazione d'uso dei suoli, il tracciato delle grandi infrastrutture e l'organizzazione generale dei trasporti, la localizzazione delle attività produttive, dei servizi, delle zone di espansione e di rinnovamento.

Il livello intermedio è rappresentato da quello comunale o generale. Gli strumenti di piano che rientrano in questa categoria hanno appunto una scala di intervento estesa all'intero territorio di uno o di più comuni limitrofi e riguardano gli aspetti globali della pianificazione urbana di cui offrono il quadro di previsione a breve e medio termine: disciplina dell'attività urbanistica, zonizzazione e rinvio alla strumentazione attuativa ne costituiscono i tratti essenziali.

Alcuni di questi piani distinguono esplicitamente il territorio in edificabile e non edificabile, come il piano di ordinamento territoriale tedesco (*F-plan*) che non dà luogo a nessun diritto di edificazione e suddivide le aree in funzione dello sviluppo urbano secondo tre grandi categorie (spazio esterno assolutamente non edificabile, spazio urbanizzato e spazio da urbanizzare), indica la destinazione d'uso dei terreni e presen-

IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE IN FRANCIA				
SETTORE DI INTERVENTO	RIFERIMENTI LEGISLATIVI	STRUMENTI	CONTENUTI	SCALA DI INTERVENTO
LIVELLO TERRITORIALE				
• Generale		• Schéma général d'aménagement de la France	• Localizzazione grandi infrastrutture e insediamenti industriali e terziari • Previsioni strategiche a lungo termine • Coordinamento delle politiche intersettoriali	• Nazionale
• Generale		• Schéma régional de développement et d'aménagement	• Specificazione delle politiche nazionali	• Regionale
• Generale	• Legge di riforma 83-8 del 7.1.83 • CUL. 122	• Schéma Directeur (SD)	• Previsioni strategiche a scala locale • Equilibrio tra gli agglomerati urbani, le attività agricole e produttive, la tutela degli spazi naturali • Destinazioni d'uso generale dei suoli • Tracciato delle grandi infrastrutture e organizzazione generale dei trasporti • Localizzazione dei servizi a grande scala • Individuazione delle zone di espansione e rinnovamento	• Intercomunale • Sovracomunale
LIVELLO ATTUATIVO				
• Agglomerati urbani	• Legge di riforma 83-8 del 7.1.83 • CUL. 123	• Plan d'Occupation des Sols (POS)	• Regolamento d'uso del suolo • Delimitazione zone urbane • Destinazioni d'uso e densità edilizie ammesse • Zonizzazione e vincoli • Regolamento edilizio	• Comunale
• Settori urbani da urbanizzare	• Loi d'orientation foncière 30.12.67	• Plan d'Aménagement de Zone (PAZ)	• Programmazione attuativa degli interventi pubblici e privati • Capacità derogatoria rispetto al POS • Previsione finanziaria degli interventi • Coordinamento interventi integrati	• Zone d'Aménagement concerté (ZAC)
• Centri storici	• Legge Malraux 2.8.62 • CUL. 313	• Plan de sauvegarde et mise en valeur (PSMV)	• Protezione e valorizzazione dei centri storico-artistici • Creazione dei "secteurs sauvegardés" • Dichiarazione di Pubblica utilità • Vincoli sulla demolizione o la salvaguardia degli edifici esistenti • Destinazioni d'uso e densità edilizie ammesse • Uso dei materiali e dei colori	• Settori perimetrali da tutelare

IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE IN SPAGNA				
SETTORE DI INTERVENTO	RIFERIMENTI LEGISLATIVI	STRUMENTI	CONTENUTI	SCALA DI INTERVENTO
LIVELLO TERRITORIALE				
• Infrastrutture e reti, Sanità, ecc.	• Legge sul Suolo 1976	• Plan Especial	• Raccordo fra la pianificazione economica e territoriale	• Provincia e/o Regione
• Protezione del paesaggio	• "	• Plan Territorial de Coordinación	• Salvaguardia e valorizzazione	• Provincia e/o Regione
LIVELLO COMUNALE				
• Generale	• Legge sul Suolo 1976	• Piano Generale Municipale (PGM)	<ul style="list-style-type: none"> • Politica urbanistica • Regolamento e controllo del suolo • Gestione del controllo attraverso un'articolazione quadrannuale • Suddivisione del territorio in classi (SU, SUP, SUNP, SNU) • Quadro generale per le previsioni urbanistiche 	• Totalità del territorio comunale
• Generale	• "	• Normas Subsidiarias de Planeamiento		
• Generale	• "	• Proyectos de Delimitación del Suelo urbano	• Perimetrazione dell'edificato	• Comune (area edificata)
LIVELLO ATTUATIVO				
• Nuove aree di sviluppo	• Legge sul suolo 1976	• Plan Parcial	• Destinazione d'uso dei suoli	• "Poligoni" (quartieri di espansione periferica)
• Tessuto urbano esistente	• "	• Plan Especial de Reforma Interior (PERI)	<ul style="list-style-type: none"> • Recupero edilizio e riqualificazione urbana • Programmazione quadrannuale degli interventi • Disegno urbano 	• Ambiti urbani delimitati ad hoc
• Aree urbane	• "	• Estudio de Detalle	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione della forma fisica • Allineamenti • Volumetrie • Ambiti di intervento pubblico e privato 	• Aree di limitata estensione
• Urbanizzazioni primarie	• "	• Proyectos de Urbanización	• Attuazione delle urbanizzazioni primarie previste dal Plan Parcial o dal PERI	

ta una stima dei tempi previsti per l'attuazione degli obiettivi di piano. Anche il *Plan general municipal* (Pgm) spagnolo costituisce il quadro generale per le previsioni urbanistiche e suddivide il territorio comunale in classi (superfici urbanizzate, urbanizzate programmate, urbanizzate non programmate e non urbanizzabili) determinandone il regime giuridico oltre a proporre l'articolazione quadriennale degli interventi. Quest'ultimo, però, a differenza di quello tedesco impostato negli anni sessanta, è frutto delle più recenti vicende economiche-culturali e come tale risulta dichiaratamente finalizzato alla conservazione della risorsa territoriale come bene non rinnovabile, privilegiando gli interventi di recupero e trasformazione.

I profili caratteristici del livello intermedio di pianificazione in Gran Bretagna e in Francia tendono ad assumere dei contorni meno chiaramente identificabili che negli altri Paesi, dove è più agevole definire i tre livelli di gerarchia dei piani. In queste due realtà, infatti, gli strumenti urbanistici quali il *Local plan* e il *Plan d'occupation des sols*, pur qualificandosi per la globalità di approccio alla problematica urbana, sono in grado, al tempo stesso, di governare ed incidere sulle trasformazioni del territorio mediante la presenza al loro interno di un forte apparato attuativo.

Il terzo livello in cui è stata suddivisa la gerarchia dei piani europei, quello attuativo, risulta essere il più articolato per meglio rispondere alle precipue esigenze riscontrabili nelle singole realtà. La gran parte dei piani presi in esame è di carattere generale ed investe le aree di espansione o la città consolidata, anche se non mancano casi di strumenti specificatamente settoriali, come i *Proyectos de urbanización* spagnoli, destinati all'attuazione delle urbanizzazioni primarie così come previste dai piani superiori, o i *Subject plans* anglosassoni. Comune a tutti è comunque la presenza di regolamenti edilizi e urbanistici.

Il *Local plan* anglosassone, che disciplina l'attività urbanistica comunale, in applicazione alle strategie dello *Structure plan*, coordina gli interventi pubblici e privati e indica le destinazioni d'uso, suddividendosi in tre distinti tipi di piano a seconda dell'area di intervento: *District plans*, *Action area plans* e *Subject plans*. I primi si riferiscono ad aree relativamente estese come le aree centrali di grandi agglomerati o le città medie, le zone residenziali o quelle rurali; i secondi, a durata decennale, investono di solito aree-problema come quelle che richiedono una

ristrutturazione urbanistica oppure il riuso e la riconversione economica; gli ultimi sono dei piani settoriali locali che si utilizzano in sostituzione di uno strumento a scala più vasta.

Anche in Francia l'impianto della strumentazione urbanistica tende ad unificare i livelli delle gerarchie di piano, in quanto i due strumenti cardine, lo Sd e il Pos, si situano rispettivamente a cavallo fra il livello territoriale e quello comunale, il primo, e fra il livello comunale e quello attuativo, il secondo. Lo Sd, come abbiamo già sottolineato, è uno strumento di carattere generale, a scala comunale o più frequentemente intercomunale, assimilabile come filosofia di impostazione allo *structure plan* britannico, sebbene a differenza di questo faccia ricorso ad una precisa cartografia. Il *plan d'occupation des sols*, invece, copre di norma i confini comunali e potrebbe essere paragonato al nostro piano regolatore generale in quanto definisce il regolamento d'uso del suolo e le destinazioni, ma si connota rispetto a questo con delle caratteristiche specificatamente attuative non riscontrabili nel Prg. Esso delimita le varie zone urbane e quelle naturali secondo grandi categorie (zone edificate, di espansione, semi-rurali, agricole e da tutelare), precisa la zonizzazione e il tracciato della rete stradale, le volumetrie e le densità ammesse nonché le aree vincolate ad usi pubblici.

Un livello ulteriore di specificazione è costituito dal *plan d'aménagement de zone* (Paz), introdotto dalla legge di orientamento fondiario del 30 dicembre 1967, e destinato alla disciplina delle aree urbane da urbanizzare o da trasformare. Il Paz implica un coordinamento fra operatori pubblici e privati attraverso una serrata programmazione temporale e finanziaria degli interventi, è applicato anche in deroga al piano vigente e individua quelle aree di intervento chiamate *zones d'aménagement concerté* (Zac), al cui interno si è maggiormente diffuso e qualificato l'operato delle società ad economia mista (Sem) che hanno contrassegnato, in Francia, l'avvento della cosiddetta urbanistica operativa.

Il piano di costruzione tedesco (*B-plan*), anch'esso a carattere generale, presenta lo stesso tipo di indicazioni riportate dal Pos e come questo è giuridicamente vincolante nei confronti di terzi; mentre è utilizzato specificatamente per le nuove aree di sviluppo programmato, sia a destinazione settoriale che mista, lo spagnolo *plan parcial* che prevede al suo interno l'applicazione degli standards minimi per le attrezzature

e servizi secondo quanto indicato dal piano generale Municipale.

Tutti i paesi esaminati prevedono piani attuativi espressamente finalizzati a gestire i problemi posti dai tessuti urbani esistenti, a parte la Gran Bretagna che utilizza a questo scopo piani settoriali, quali il *subject plan*, che può essere indirizzato anche alla conservazione del tessuto esistente, sebbene più spesso sia rivolto alla definizione di interventi attuativi nel campo della residenza, del verde o delle infrastrutture.

La Francia è stata la prima a dotarsi di un piano specifico per la protezione e la valorizzazione dei centri storici monumentali. La cosiddetta legge Malraux del 1962 istituisce, infatti, il *plan de sauvegarde et mise en valeur* (Psmv) basato sul principio della conservazione integrata all'interno di un perimetro delimitato, che prende il nome di *secteur sauvegardé*, nel quale è applicata la dichiarazione di pubblica utilità con vincoli sulla demolizione o sul restauro degli edifici.

A distanza di circa un decennio anche la Germania, allora Rft, predispone dei piani destinati al risanamento dei quartieri centrali, ma le istanze culturali di quegli anni sono impostate secondo le esigenze del rinnovo urbano, piuttosto che della riqualificazione dell'esistente. Demolizione e ricostruzione infatti sono il contenuto principale del *qualifizierter bebauungsplan*, sorta di piano particolareggiato per le aree da risanare che, nella sua versione semplificata, si limita a definire i vincoli da apporre agli edifici da salvaguardare nonché le opere stradali da intraprendere e le demolizioni necessarie. L'importanza assunta da queste ultime ha comportato l'affiancamento al piano precedente di un *sozialplan*, piano sociale di intervento, destinato a garantire un raccordo fra la pianificazione fisica e quella sociale attraverso la partecipazione degli abitanti.

Più vicini alle attuali tematiche della trasformazione urbana si connettono gli strumenti urbanistici spagnoli, formatasi sulla base di quanto specifica la legge sul suolo del 1976, che per gli interventi nel tessuto urbano esistente individua il *plan especial de reforma interior* (Peri). Particolarmente flessibile, questo tipo di piano può prevedere un'ampia gamma di operazioni all'interno di un'area unitaria della città edificata: riqualificazione urbana e recupero edilizio, conservazione e restauro, riuso e trasformazione con particolare riguardo alla problematica morfologica e al disegno urbano. Quest'ultimo si ritrova quale elemento de-

IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE NEL REGNO UNITO				
SETTORE DI INTERVENTO	RIFERIMENTI LEGISLATIVI	STRUMENTI	CONTENUTI	SCALA DI INTERVENTO
LIVELLO TERRITORIALE				
• Generale		• Strategic plan	• Strategie di sviluppo a medio e lungo termine	• Regionale
• Generale	• Town and County Planning Act 1971 e 1990	• Structure Plan (County Structure P., Unitary Development Plan)	• Strategie per lo sviluppo territoriale e l'uso delle risorse a medio termine • Controllo degli aspetti fisico-socio-economici, del sistema del traffico e della circolazione • Miglioramento ambiente fisico • Organizzazione del territorio	• Contea • Aree metropolitane
LIVELLO ATTUATIVO				
• Generale	• Town and County Planning act 1971 e 1990	• Local Plan	• Destinazioni d'uso • Disciplina dell'attività urbanistica	• Comunale
• Generale	"	• District Plan • Action Areas Plan • Subject Plan	• Definizione interventi attuativi • Priorità di intervento con durata decennale • Definizione interventi attuativi	• Aree relativamente estese con problematiche specifiche • Settoriale
• Settori specifici (residenza, conversazione, verde, infrastrutture, ecc.)	"			

IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE IN GERMANIA (RFT)				
SETTORE DI INTERVENTO	RIFERIMENTI LEGISLATIVI	STRUMENTI	CONTENUTI	SCALA DI INTERVENTO
LIVELLO TERRITORIALE				
• Generale		• Landsentwicklungsplan (Piani territoriali di sviluppo)	• Programmazione e controllo dell'assetto territoriale • Distribuzione della popolazione • Localizzazioni produttive • Infrastrutture • Servizi pubblici	• Statale (Land)
• Generale	• Legge federale ROG del 1965 (ordinamento spaziale)	• Regionalplanung (Piano regionale)	• Definizione delle linee-guida dei piani a scala locale • Schema d'uso del territorio • Destinazione d'uso principali	• Regionale
LIVELLO COMUNALE				
• Generale	• Legge federale BBauG del 1960 (legge urbanistica)	• F-plan (piano di ornamento territoriale)	• Orientamento della pianificazione comunale attuativa • Suddivisione del territorio edificabile e non edificabile • Destinazioni d'uso principali	• Comunale • Intercomunale
LIVELLO ATTUATIVO				
• Generale	• Legge federale SibauFG del 1960 (legge urbanistica)	• B-plan (piano di costruzione)	• Disciplina d'uso del suolo • Normativa urbanistico-edilizia • Aree per i servizi • Aree per la residenza • Reti	• Comunale • Verde
• Rinnovo urbano	• Legge federale SibauFG del 1971 (legge sul rinnovo e lo sviluppo dei comuni)	• Qualifizierte-Plan (piano di risanamento)	• Programmazione temporale e attuazione del rinnovo urbano • Opere stradali • Demolizione e risanamento • Vincoli	• Ambiti unitari delimitati ad hoc
• Rinnovo urbano	• SibauFG del 1971	• Sozialplan (piano sociale di intervento)	• Esproprio e diritto di prelazione • Raccordo tra la pianificazione fisica e quella sociale	• Ambiti unitari delimitati ad hoc

terminante negli *estudios de detalle*, che sono finalizzati alla definizione della forma fisica di aree urbane di limitata estensione con il ricorso ai principi dell'allineamento, del controllo delle altezze e delle volumetrie.

Peculiarità dell'esperienza spagnola è la rinnovata attenzione per il controllo della forma fisica del piano, che costituisce sicuramente un aspetto emergente all'interno della pianificazione urbanistica condotta in Europa. Essa trova ragione, tra l'altro, nei cambiamenti politico-economici accompagnati dalla crescita del ruolo e del potere del governo locale in questa nazione. La cultura disciplinare del paese iberico ha peraltro colto mirabilmente la sintesi di tutto quel travaglio teorico, che ha attraversato il dibattito sull'evoluzione dell'urbanistica e dei suoi modelli applicativi all'interno dei vari contesti nazionali nel corso degli ultimi venti anni.

Bibliografia:

- F. Bouyssou, J. Hugot (1987), *Code de l'urbanisme*, Litec, Parigi.
- M. Fromont (1987), *Les compétences de collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement*, Bruylant-Litec, Bruxelles-Parigi.
- M. Marcelloni (a cura di), (1987), *Il regime dei suoli in Europa*, Angeli, Milano.
- C. Mattogno (1988), *Gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale in Francia*, Dau, L'Aquila.
- C. Mattogno (1988), *Gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale nella Rft*, Dau, L'Aquila.
- Ministry of housing and local government (1970), *Development plans*, Hmso, Londra.
- Mopu-Iuav (1989), *10 anni di pianificazione in Spagna*, Madrid - Venezia.
- Town and county planning act*, 1990, Hmso, Londra.

6. COMPATIBILITÀ AMBIENTALE E PROGETTO DELL'INFRASTRUTTURA: PREMESSE AL CONTROLLO DI UNO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

di Gian Ludovico Rolli

6.1. L'attuale momento dell'evoluzione urbana

Alcune considerazioni sull'attuale stadio dell'evoluzione urbana a scala mondiale, con particolare riferimento alla situazione europea ed italiana, costituiscono la necessaria premessa alle tesi esposte in questa relazione.

Come è stato ampiamente evidenziato dai diversi autori che hanno affrontato le tematiche dello sviluppo urbano contemporaneo, possiamo considerare concluso da alcuni decenni il ciclo di sviluppo della città industriale.

La grande domanda aggregata di residenza e di zone produttive secondarie, che negli anni trascorsi è stata soddisfatta in misura più o meno completa e con modalità più o meno organiche, a seconda delle capacità di controllo espresse dai gestori delle diverse realtà insediative, è sostanzialmente cessata.

Ad essa si è sostituita una domanda di insediamento diffusa, fortemente ubiquitaria, rivolta prevalentemente al settore terziario, i cui fattori localizzativi sono molto meno controllabili rispetto a quelli che guidano la localizzazione dei grandi complessi residenziali e dell'industria.

Il soddisfacimento di questo nuovo fabbisogno, la cui naturale tendenza localizzativa è centripeta, si è riversato dapprima sulle zone urbane centrali - la *city* e le zone residenziali contermini - che sono state di conseguenza travolte dal cambio di destinazioni e dalla trasformazione delle sedi. La saturazione di queste zone, ed anche le difese fraposte alle trasformazioni, nei casi in cui le comunità urbane si sono mostrate

più consapevoli, hanno fatto riversare la maggior parte dei nuovi fabbisogni in forma diffusa sul territorio suburbano. È quindi in atto nelle aree metropolitane ed intorno ai centri urbani maggiori una disseminazione territoriale dell'insediamento terziario, ed in parte di quello residenziale, in forme vuoi disperse vuoi policentriche, sviluppate con modalità in parte spontanee ed in parte più o meno assecondate o moderate da strumenti di piano.

A ben vedere i parchi e le «valli» tecnologici, al di là delle motivazioni dettate dalla competizione produttiva a livello mondiale, costituiscono una razionalizzazione, quasi una sublimazione della tendenza alla dispersione del terziario e del produttivo *high-tech*, condite con una certa dose di ambientalismo. Si pensi all'invenzione dei parchi «polivalenti», contenitori di ambiente naturale, di attrezzature per il tempo libero e di sedi di attività produttive.

Su questa naturale evoluzione dei settori produttivi trainanti e delle conseguenti caratteristiche della dinamica urbana contemporanea si è inserito prepotentemente il nuovo vero motore dello sviluppo insediativo contemporaneo, la diffusione del trasporto individuale.

Se è vero, come è vero, che la città industriale è il frutto della rivoluzione industriale, la città contemporanea del terziario è plasmata dalla rivoluzione dell'automobile. L'ultima delle grandi rivoluzioni contemporanee, l'avvento della telematica, non ha ancora dispiegato i suoi potenziali effetti ordinatori sulla conformazione dell'insediamento.

6.2. Un bilancio: la crisi del piano

È sotto gli occhi di tutti l'incapacità, da parte dell'attuale collettività, soprattutto nel nostro Paese, di controllare in modo efficiente lo sviluppo insediativo attraverso il piano.

Di quale piano si tratta, innanzitutto? Diciamo il piano *tout court*; poco importa scendere nel dettaglio del complesso sistema degli strumenti vigenti, visto che non funzionano.

Basterà riflettere che il sistema di piani attuale, basato sul Prg e sull'insieme di piani subordinati e - in parte - sovraordinati a questo, è ancora tutto basato sul bagaglio concettuale e strumentale del funzionalismo, messo a punto per rispondere alle esigenze della città industriale,

alle quali ha fatto onorevolmente fronte in Italia, e soprattutto in Europa, nella prima metà del nostro secolo.

Oggi questo armamentario strumentale è largamente obsoleto, e nel nostro Paese, a differenza della maggior parte dei Paesi Europei, niente di concreto e di efficace è stato fatto per adeguare la strumentazione urbanistica all'era del terziario e dell'automobile.

Il senso di impotenza e di disagio che deriva agli addetti ai lavori, soprattutto al mondo della cultura urbanistica, dalla presa d'atto dell'ineadeguatezza disciplinare e strumentale di fronte ai problemi dell'insediamento contemporaneo è ben evidenziato, a mio avviso, dallo *slogan*, oggi tanto in voga, della «cultura della complessità».

Secondo questa cultura i rilevanti e variegati problemi dell'insediamento contemporaneo richiedono strumenti di analisi, di interpretazione, di controllo, di gestione talmente complessi che nel tentativo di dominarli ci siamo impaludati per anni nel montaggio e nello smontaggio di edifici concettuali rivelatisi inconsistenti, e nelle diatribe con gli operatori politici ed economici.

Sorge il dubbio che si tratti di un sia pur inconscio alibi a copertura della nostra incapacità a mettere in atto almeno delle tempestive e concrete azioni di controllo di «minima». Ed intanto la realtà insediativa si evolve e si accresce senza neppure il modesto supporto di quegli ingredienti «di buon senso» che costituivano l'ossatura della disciplina e della gestione urbanistica fino a mezzo secolo fa.

Esempio emblematico di questa situazione è la vicenda dell'ultimo piano regolatore di Roma, tuttora vigente.

Il piano fu elaborato alla fine degli anni '50 ed approvato nel 1965, in pieno *boom* demografico, e nel momento del primo manifestarsi con forza delle trasformazioni del mondo produttivo e del sistema della mobilità.

Nel corso dell'ampio dibattito che precedette la formazione del piano emersero due principali indirizzi.

Uno, forse più generalizzato, tendente ad assecondare le tendenze spontanee di espansione radiocentrica e diffusiva dell'agglomerato urbano, anche mediante una forte viabilità radiale ed anulare.

Un secondo atteggiamento, forse antesignano della successiva cultura della complessità, tendente ad opporsi all'evoluzione spontanea verso lo sviluppo «a macchia d'olio» mediante la proposizione di un sostan-

ziale «ribaltamento» delle tendenze (salvaguardia-catenaccio del centro storico, sviluppo terziario e direzionale concentrato in un nuovo sistema lineare tangenziale ad est della città esistente, viabilità principale anch'essa tangenziale e concentrata ad est).

Questa seconda «corrente» di pensiero prevalse sulla prima, senza verifiche sulla sua fattibilità, forse per la sua carica aggressiva ed innovativa. Come è noto, e prescindendo dall'analisi delle responsabilità per l'accaduto, tutte le previsioni qualificanti il piano sono rimaste irrealizzate e disattese.

Contro le previsioni del piano o, nella migliore delle ipotesi, negli spazi lasciati vuoti dalle previsioni del piano, si è venuto a formare nel corso degli ultimi trent'anni un nuovo sistema insediativo, quasi esclusivamente conformato dalla dipendenza dall'automobile, e pertanto dal vecchio impianto stradale radiocentrico-anulare.

L'asse infrastrutturale portante l'intero nuovo sistema insediativo è infatti il preesistente «grande raccordo anulare», nel frattempo fortemente potenziato dall'Anas, e pur sempre largamente insufficiente alla domanda di mobilità, pur essendo stato quasi totalmente liberato dai flussi non interessanti la città dopo la realizzazione della «bretella» di raccordo tra le autostrade A1, A24 ed A2 tra Fiano e Valmontone.

Tutto il sistema insediativo residenziale, equamente suddiviso tra la parte «legale» e quella «abusiva», si è sviluppato concentricamente intorno alla città preesistente, sostenuto dal Gra. Altrettanto dicasi per quella cospicua parte del nuovo sistema terziario che non ha trovato sede nei vuoti o nelle trasformazioni della città esistente.

Non una sola nuova strada importante, e tanto meno un sistema gerarchizzato di strade di diversa importanza, sono stati realizzati a sostegno dell'enorme peso del nuovo sistema insediativo.

Il sistema di trasporto pubblico è rimasto ancora strutturato in funzione dell'assetto della città storica.

In buona sostanza, si è realizzato l'antipiano del disatteso piano del 1965. Cosa è avvenuto, contemporaneamente, nelle principali città europee? Io utilizzo un metodo empirico e sommario di valutazione che mi sembra molto efficace.

Quando mi reco in una grande città, dopo aver analizzato, attraverso le fonti disponibili, l'evoluzione storica e l'assetto recente della pianificazione urbanistica, compro l'ultima edizione della guida stradale

Michelin (o simile) e confronto la pianta reale aggiornata con l'immagine di piano. A mio avviso, una buona guida stradale fornisce una sintesi efficace dell'assetto urbanistico (viabilità stradale urbana nella sua gerarchia, svincoli e connessioni extraurbane delle principali arterie, sistema del trasporto pubblico, zone di interesse storico, principali centri di servizio, quartieri, poli urbani significativi, sistema dei parchi, e così via). Quando ho eseguito questa lettura di confronto tra progetto e realtà con riferimento ai grandi piani di fine '800 e dei primi decenni di questo secolo, ho trovato un riscontro puntuale dell'attuazione dei piani che a Parigi, Londra, Vienna, Barcellona, Madrid, Roma, Milano, Firenze ecc., hanno determinato l'attuale fisionomia delle zone centrali delle grandi città.

Quando sono sceso ai confronti con la pianificazione più recente, i risultati sono stati spesso fonte di piacevoli conferme: è il caso della rigorosissima attuazione dei piani di Amsterdam, della efficienza del sistema regionale parigino.

Addirittura sconvolgente mi è apparsa la tempestiva rigorosa traduzione in realtà delle previsioni di radicale rinnovamento urbano che, alla soglia degli anni '90, hanno fortemente inciso sull'assetto urbano a Barcellona (in occasione delle Olimpiadi) e a Siviglia (in occasione dell'Expo internazionale).

Un ingenuo urbanista straniero che confrontasse il Prg di Roma del 1965 (ampiamente diffuso attraverso le riviste specializzate anche di risonanza internazionale) con la più recente guida stradale Michelin rimarrebbe anch'egli allibito, ovviamente per motivi opposti ai miei. Nessuna delle strutture urbanistiche portanti previste dal piano trova riscontro nella realtà.

Dove sta l'imbroglio? Come è noto, il Prg di Roma del 1965 è dovuto a firme importanti dell'urbanistica italiana del momento. E che ne è dei piani, esemplari dal punto di vista disciplinare (Assisi, Bergamo, Gubbio), dovuti ai nostri più grandi maestri di urbanistica? E non scendo agli esempi più recenti, per non sollevare polemiche che possono toccare sensibilità a noi più vicine.

6.3. Una risposta settoriale alla crisi del piano

Una chiave di lettura, sia pur semplicistica, del diverso grado di coerenza tra piano e realtà nei diversi casi segnalati, è offerta, a mio avviso, dall'esame del livello di completezza dell'attuazione del sistema infrastrutturale viario previsto dal piano (viabilità stradale e ferroviaria urbana e extraurbana delle diverse tipologie).

Anche se questa lettura è fortemente limitativa rispetto alla complessità, o anche solo alla intersectorialità degli interessi messi in gioco dal piano, è pur vero che la leggibilità e l'efficienza di una struttura insediativa si misura prioritariamente sulla base della coerenza e dell'efficienza del sistema relazionale e quindi, semplificando, dei sistemi infrastrutturali dedicati alle relazioni.

Quello che si riscontra nel caso citato di Roma e nella maggior parte dei casi italiani contemporanei, nel confronto con le altre realtà europee segnalate, è la mancanza di una coerente leggibilità, o addirittura l'inesistenza, di un sistema viario aderente alle previsioni dei piani; in alcuni casi di un sistema viario qualsiasi atto a sostenere il sistema urbano.

6.4. Il ruolo portante della viabilità nella struttura di piano

A mio avviso, pertanto, quello che prima ho chiamato lo *slogan* della complessità va ridimensionato sulla base di una scala di priorità dei fattori condizionanti l'assetto della struttura insediativa che vede, o meglio torna a vedere, al primo posto il sistema delle infrastrutture per la viabilità.

Questo non significa che le scelte localizzative delle diverse realtà insediative non abbiano importanza, e - più ancora - che esse non possano essere considerate prioritarie, e - infine - che le priorità delle scelte non debbano discendere da criteri preordinati a qualsiasi opzione localizzativa. Mi riferisco, in particolare, alla verifica di compatibilità ambientale di cui tratterò nel seguito.

Quello che qui si vuol dire è che in ogni caso il tramite per la realizzazione del sistema insediativo reale è il sistema viario che esiste o che si andrà effettivamente a realizzare, quali che siano gli assetti insediativi di piano che si sono ipotizzati.

Questa visione realistica non implica, a mio avviso, una rinuncia degli urbanisti al loro ruolo, ma semmai una puntualizzazione della loro collocazione nel gioco delle competenze.

Innanzitutto l'assetto viario che si realizzerà può essere più o meno prefigurato, o quanto meno indirizzato, in sede di formazione del piano urbanistico, a seconda del grado di effettivo coordinamento praticabile tra le autorità preposte alla politica urbanistica ed alla politica delle infrastrutture e del trasporto ai vari livelli.

In ogni caso, un forte grado di indirizzo compete alle autorità urbane nei confronti degli operatori nel settore del trasporto, ai fini della calibratura del rapporto tra trasporto privato e trasporto pubblico, e dell'articolazione di questo tra gomma e ferro, in relazione alle esigenze dell'insediamento.

Riferiamoci, a titolo di esempio, alle modalità di realizzazione di una rete di ferrovia metropolitana classica o leggera.

Una cosa, infatti, è inseguire tardivamente e faticosamente l'insediamento esistente, anche di recente formazione (è sempre il caso di Roma) ed altro invece disporre i centri di interesse del nuovo insediamento (città nuove, centri direzionali, grandi servizi) in coincidenza con le stazioni di una rete metropolitana regionale (è il caso di Parigi e di Stoccolma, tanto per citare gli esempi più chiari).

La politica del trasporto pubblico assume pertanto il ruolo di cardine e di elemento ordinatore dell'assetto insediativo, in un gioco di competenze che diviene sempre più controllabile da parte degli operatori dell'urbanistica via via che il sistema viario si articola in funzione delle esigenze locali dell'insediamento.

In questa ottica, ritengo che un fondamentale strumento di controllo preventivo dell'assetto insediativo sia l'uso di adeguati modelli di analisi e di previsione della domanda localizzativa, basati su parametri di accessibilità rispetto al sistema della viabilità esistente, e di quello concretamente realizzabile a vari orizzonti temporali, sulla base delle previsioni dei piani urbanistici settoriali.

Se a Roma fosse stata fatta alcuni anni addietro un'analisi della configurazione del sistema delle accessibilità, che si sarebbe venuto a verificare in seguito al completamento di un assetto viario ormai già prefigurato, si sarebbe ottenuto un modello localizzativo previsionale assai più aderente alla realtà attuale rispetto a quello previsto dal piano del

'65, largamente disatteso nei fatti, come abbiamo già avuto modo di rilevare.

6.5. La compatibilità ambientale come strumento di controllo di uno sviluppo urbano sostenibile

La realistica collocazione del ruolo dell'infrastruttura viaria nella determinazione dell'assetto insediativo non toglie, come ho già sottolineato, alcuno spazio all'urbanistica nel determinare l'assetto complessivo dell'insediamento, sempreché gli operatori del settore sappiano o possano giocare opportunamente le loro carte.

Ma c'è di più: sia il sistema infrastrutturale viabilistico, sia l'assetto insediativo nel suo complesso, possono opportunamente essere sottoposti ad un filtro rigoroso, che può eliminare, quando lo si voglia, qualsiasi sospetto di grossolanità nel processo di formazione di un insediamento configurato esclusivamente dal sistema dell'accessibilità. Tale filtro è la verifica di compatibilità ambientale.

Depurando il concetto di compatibilità ambientale dalla sua attuale connotazione di stampo «ambientalistico», le tecniche di cui si avvale forniscono lo strumento per una adeguata valutazione e selezione delle possibilità di trasformabilità dei suoli, e quindi delle alternative e dei limiti allo sviluppo insediativo.

Allargando il campo di interesse della compatibilità ambientale dall'area naturalistica-culturale, in cui oggi è solitamente racchiuso, a quella delle componenti insediative contemporanee, delle realtà sociali ed economiche, delle motivazioni politiche, la valutazione di compatibilità può opportunamente rimettere in gioco tutta la «complessità» della realtà insediativa, che avevamo prudentemente accantonato nelle nostre considerazioni iniziali relative alla crisi del piano.

Ben venga dunque il governo della «complessità», entro i limiti di una realistica possibilità di controllo dei fattori complessi, coerentemente con le esigenze di una corretta e tempestiva gestione della dinamica insediativa.

Più è scarsa, da parte di una determinata collettività, la capacità di governare la complessità in un quadro realistico di compatibilità dei diversi fattori in gioco, e più l'ossatura infrastrutturale torna ad assumere il suo ruolo di elemento ordinatore di minima.

La compatibilità ambientale assume pertanto il ruolo di una matrice dell'assetto insediativo, la cui ossatura è costituita dal sistema infrastrutturale.

Quale sia l'importanza reciproca di questi due momenti del controllo dell'insediamento dipenderà dalla capacità di azione e di coordinamento dei responsabili dei due settori.

7. PROCESSI DI CONOSCENZA E PROCESSI DI PIANO: LA CLASSIFICAZIONE DEI SUOLI COME PRESUPPOSTO DELLE VALUTAZIONI DI TRASFORMABILITÀ

di Pierluigi Properzi

7.1. Il piano tra fondamenti di conoscenza e processi di revisione

Le considerazioni essenziali sono riferite ai due paradigmi che hanno più di altri caratterizzato la recente esperienza urbanistica italiana:

- quello della *sostituzione/revisione del piano sociale e riformista*, degli *standard* e degli spazi pubblici, il cui valore etico non si è tradotto in una corrispondente organizzazione dello spazio, ma che non è stato d'altro canto superato da una diversa e convincente proposizione etica, unitaria e condivisa;
- quello del rapporto *conoscenza-piano*, inteso come dominio «esclusivo» dell'urbanista e in quanto tale non «legittimo» al di fuori dello specifico disciplinare, e che deriva anche da questi caratteri la sua fragilità.

Rispetto al primo paradigma e in una progressiva delegittimazione del piano, si sono avanzate da più parti ipotesi di superamento-abbandono delle tecniche di definizione del piano funzionalista, partendo dal presupposto che gli esiti ultimi (la città contemporanea) negavano un reale controllo del piano sulle trasformazioni e sulla qualità urbana e che quindi il piano stesso e i presupposti teorici che lo connotavano erano sbagliati.

Senza voler riproporre in questa sede le pur giuste osservazioni avanzate da più parti a queste tesi, sembra che nel processo di delegittimazione avviato si sia inteso liquidare innanzitutto l'*idea di città*, che il piano funzionalista proponeva (città dei diritti sociali - città delle quantità pubbliche e della redistribuzione dei vantaggi). Rispetto a questa idea di città, che postula una centralità dei valori collettivi e che si legit-

tima in quanto assume come condivisa la regola redistributiva e utilizza strumenti perequativi tra domanda e offerta, si è affermato l'abbandono del governo della complessità attraverso il piano, al quale si è contrapposta un'ambigua riappropriazione dei contenuti progettuali propri dei «fatti urbani», considerando questi ultimi come invarianti rispetto alla definizione di un progetto urbano, i cui contenuti «etici» non appaiono più centrati su valori condivisi, ma disarticolati su due livelli: uno quello delle regole atemporali della formazione dello spazio urbano, l'altro quello dell'indifferenza della forma urbana rispetto ai processi economici e sociali.

Questa idea di città frantumata nelle sue «parti» e riferita ad un'assetto aprioristico di «regole» architettoniche, dovrebbe rendere legittima qualsiasi «operazione» basata su queste regole, cancellando i confini tra pubblico e privato, esaltando i localismi e i particolarismi, rinnegando la storia stessa della città insieme all'idea di piano.

Il nodo del rapporto tra pubblico e privato, tra valori d'uso e processi di consumo resta così irrisolto, mentre si enfatizzano da un lato l'incertezza, il dubbio, la polimorfia che connotano la città in formazione (il piano debole - la poetica dell'ascolto - il descrittivismo fine a se stesso) e dall'altro l'illusione delle regole autonome che presiedono alla formazione della città, sia nella loro accezione radicale (tipologia - morfologia - città per parti - parti di città) che nelle deviazioni ricostruttive ed emulative (M. Culot) o post moderne (L. Krier). Viceversa, è proprio *il ruolo della parte pubblica della città* che deve essere riconsiderato, quale elemento nodale di qualsiasi processo di piano che voglia *proporsi in termini di «legittimità»* (L. Benevolo, 1989).

In un panorama di incertezze descrittive e interpretative e nella segmentazione della razionalità dei riferimenti normativi sembra irrinunciabile per una disciplina che pone come essenziale la *giustificazione* della propria prassi (L. Mazza, 1987) riaffermare che il pubblico coincide con l'urbano e che gli spazi collettivi, la proprietà e l'uso pubblico definiscono lo scheletro, la trama principale, l'impianto fondativo della città, passata o futura, ma anche i suoi rapporti con il territorio, i suoi confini, la stratificazione dei segni, la permanenza del piano.

- *parzialità e giustificazione*

Il riconoscimento, la descrizione e la definizione di questo impianto

possono quindi essere assunti come i paradigmi di un *programma di ricerca* «evolutivo». In questa accezione il piano diviene essenzialmente il piano dei suoli pubblici e a destinazione pubblica, il progetto urbano assume la connotazione del progetto dei suoli e degli spazi riservati all'uso pubblico con due immediate conseguenze in termini di «parzialità» (L. Mazza, 1987); parzialità del campo di interesse e di operatività, ma anche parzialità di ottica e di «implicita giustificazione».

Questa «parzialità», come vedremo più avanti, può del resto essere relativa al solo «programma degli interventi», al piano che definiremo degli assetti, con orizzonti temporali giustificabili e con campi di operatività reali (bilanci - previsioni di spesa - trasferimenti), riferendo viceversa il piano dell'uso dei suoli (diritto di edificare pubblico-privato, regime fondiario, tassazione ecc.) ad una diversa struttura normativa, più rigida ma più comprensiva.

- *conoscenza e progetto della città*

L'«abbandono» del processo di piano riformista ha avuto come presupposti, da un lato la critica alla città contemporanea, esito del piano, e dall'altro la frattura che il movimento moderno, e con esso il piano razionalista, ha prodotto con la storia. Da più parti e con diverse intenzionalità si propone una rilettura di questo rapporto, da un lato recuperando ad una «legittimità» le attenzioni alla storia della città e alla sua «forma» e la descrizione delle sue stratificazioni, e dall'altro ritessendo il *rapporto tra conoscenza e progetto di piano* in termini non solo tecnicistici e deterministici.

Si tratta quindi di ricondurre il piano ad una legittimità non presupposta (la norma ridistributiva condivisa - la città giusta) né velleitaria (l'obiettivo di ordine estetico complessivo, la città bella) cercando di risolvere in un *progetto* urbano, che derivi proprio dalla valutazione della stratificazione riconoscibile (cultura della città nell'immaginario collettivo) una sua legittimità interna, e che affronti il tema del controllo della complessità in termini non totalizzanti, parziali, subordinati, ma non scissi rispetto a quello della conoscenza della trasformabilità dei suoli e dei tessuti.

Gli strumenti della conoscenza e del piano, se riferiti in particolare a quella parte limitata ma essenziale della trama urbana che è il sistema degli spazi collettivi, ricollegano, in una logica fortemente caratteriz-

zante ed unitaria, anche le radici dei processi di trasformazione che oggi appaiono segmentati e contraddittori nella esplosione diffusiva della città privata, nelle *urbanizzazioni incomplete*, nelle *architetture atipiche*.

- *Il linguaggio della conoscenza e dei piani*

Si tratta di sottrarre la sequenza analisi/progetto, che si è nella sostanza delegittimata, in quanto tutta interna alle scelte dell'urbanista (conoscenza-valutazione), alla ambiguità che il processo di piano, nelle sue connotazioni tradizionali (metodico-positivista, partecipativo-contrattuale), comporta. L'assunzione di ruolo da parte del progettista, rispetto alla lettura-interpretazione del contesto, in termini di occasionale soggettività e che, per alcuni versi, resta ancora in piedi per la definizione delle architetture, non è più accettata per il piano.

D'altro canto la presunta scientificità dei modelli interpretativi (descrittivi e totalizzanti o parziali e di ottimizzazione) e la pur importante riflessione degli analisti territoriali, di matrice economica e sociale, sui modi di formazione-trasformazione della città, non sono riuscite a proporsi in termini di riconosciuta legittimità, né all'esterno né all'interno della disciplina. Si è, viceversa, ampliata la originaria sfasatura tra modi dell'analisi e modi del progetto del piano, con la costituzione di linguaggi che, autonomi prima e autarchici dopo, erano spesso volti alla ricerca di una presunta indipendenza disciplinare. In questa involuzione si è trascurato di affrontare il problema centrale che restava quello della debolezza congenita che definiva un rapporto tra analisi (descrizione) e progetto (prescrizione), tra valutazione e norma, tutto interno al fare disciplinare (P. C. Palermo, 1992).

La generalizzata crisi di identità che ha fatto seguito al fallimento dei *piani di autore* è stata del resto addebitata di volta in volta alla inadeguatezza legislativa, alla conflittualità di classe, all'assenza di un senso dello stato. Si è trattato piuttosto della incapacità disciplinare di costruire strumenti di analisi e di piano «corretti», riferiti cioè entrambi al rapporto «legittimo» che il piano doveva costruire tra i diversi soggetti.

Nella illusione di rappresentare e di anticipare metaforicamente la grande mediazione sociale nel paese, si era caricato il piano di significati e ruoli impropri, indebolendone nel contempo la precisione; tanto più il piano diventa ambiguo, descrittivo e non prescrittivo, tanto più lo si è ritenuto potenzialmente rispondente ad una funzione di mediazione che

ha viceversa ridotto il piano ad anonimo e indifferente supporto di «contrattazioni».

In particolare sembra oggi necessario riverificare questi rapporti, delimitare i confini tra i diversi soggetti e calibrare a questo scenario di nuova legittimità gli strumenti dell'analisi e del progetto e la stessa natura del piano.

Questa riflessione va interpretata anche nel senso di una *ricomposizione del linguaggio disciplinare* (linguaggio delle analisi, linguaggio del progetto) quale verifica implicita della natura ontologica del linguaggio del piano; un Ur-codice di base, inteso come possibilità di elaborare schemi generativi, che permettano di prevedere l'avvento di codici dei quali non si avverte al momento la presenza.

Ricostruire una sostanziale unità del codice senza irrigidirne la potenzialità esplorativa.

7.2. Il piano degli assetti e il piano degli usi dei suoli

In questa logica il tema «Quale piano per gli anni '90» può comportare una diversificazione del piano strategico, o meglio del *piano degli assetti*, dal *piano dell'uso dei suoli*, che oggi si configura ancora come uno zoning in cui si sovrappongono le scelte strategiche, ai regimi d'uso. Si possono fare su questa ipotesi di lavoro alcune considerazioni, che peraltro sono state già accennate.

- *Il progetto dell'armatura urbana*

Il *piano degli assetti* è un piano che può e deve essere sostanzialmente riferito alla parte pubblica del piano. Questo è un discorso che apre anche una riflessione sulle nuove norme procedurali, in materia di interventi misti (pubblico-privato) e di interventi fuori piano, che la legislazione più recente ha prodotto in termini di necessità, dovendo dare contemporaneamente una risposta ai problemi di assetto ed ai problemi di destinazione d'uso dei suoli. La Botta-Ferrarini, i programmi integrati della legge n. 179, i progetti d'area, tutte le figure giuridiche che sono emerse nella *deregulation* legislativa degli ultimi anni, sono risposte incomplete o meglio inadeguate a recuperare la sfasatura tra i tempi della pianificazione degli assetti e quelli della pianificazione delle destinazioni d'uso dei suoli e a superare le problematiche del regime dei suoli. A

mio avviso, per portare a coerenza questo processo, si può innanzitutto ridurre l'efficacia temporale del piano degli assetti, rispetto all'orizzonte temporale che deve connotare, viceversa, un piano riferito ai caratteri fisico-morfologici dei siti ed alle eventuali limitazioni derivanti al regime proprietario; se ne può quindi postulare una separazione in termini formali oltre che concettuali.

Se il piano degli assetti diviene prioritariamente, anche se non esclusivamente, il piano degli interventi pubblici, esso deve essere sostenuto da un sistema di valutazioni di fattibilità, deve vivere in un rapporto stretto con i regimi di erogazione dei finanziamenti e dei trasferimenti economici; è quindi un piano che va riferito alle valutazioni costi-benefici, ad una stretta coerenza tra le politiche di spesa e la loro attuazione.

Il piano degli assetti deve ricondurre al reale e al realizzabile la pletorica rassegna di desideri che ha conformato gran parte dei piani che trovarono proprio in questa offerta generosa e *nella loro struttura «retorica»* la loro «giustificazione».

Questo piano degli spazi collettivi può essere d'altro canto riguardato come un canovaccio su cui innestare quegli interventi di natura privata o pubblico-privata, che, filtrati da sistemi convenzionali e contrattuali (accordi di programma - contratti di localizzazione ecc.), si integrano e rendono qualitativamente più elevato il *mixing* di offerta di base dell'armatura urbana; questo è peraltro un piano che, in considerazione dei tempi e dei soggetti interessati, può assumere forme progettuali verificabili, può essere costruito con «precisione», per dirla con B. Secchi.

Non quindi un piano di struttura, paragonabile allo *structure plan* inglese, al *F-plan* tedesco o allo *schéma directeur* (Sd) francese, non quindi uno strumento con un grado di definizione progettuale modesto e comunque subordinato alla logica dei programmi economici, sia in termini temporali, che in termini attuativi, ma un piano che definisca la coerenza *parziale, ma comprensiva*, dei «progetti» realizzabili in un arco di tempo (legislatura?) sulla base di valutazioni economiche certe (bilanci + oneri di urbanizzazione + trasferimenti).

Un piano che, accettando la propria *parzialità*, recuperi sul fronte della precisione e su quello di una comprensività, dei processi territoriali in cui inserisce il proprio ruolo strategico.

- *Classificazione e valutazione nella «carta della trasformabilità dei suoli»*

L'altro è il *piano degli usi dei suoli*; in termini più puntuali ci si riferisce ad una classificazione, assunta a base di una successiva valutazione della trasformabilità dei suoli e dei tessuti urbani (carta degli usi e della trasformabilità).

La procedura di formazione della carta, una valutazione appunto delle possibilità di modificare il territorio e la città, conferisce ai suoi contenuti il valore di piano, il piano degli usi e delle trasformabilità, e ne determina anche i caratteri di cogenza, di vincolo spaziale e temporale sia rispetto al piano degli assetti che ad ogni altra possibile decisione (piano o intervento) che postuli una trasformazione del territorio.

In questo senso assume rilievo definire come questi due strumenti: *il piano degli assetti e il piano della trasformabilità dei suoli*, pur interagendo costantemente, debbano avere *iter* di formazione, e di approvazione, cogenze e vigenze diverse e addirittura essere riferiti a momenti di legittimazione diversi.

Un provvedimento che determina la trasformabilità dei suoli ha infatti una sua sostanziale staticità interna, va riferito a un modello culturale profondo e trae la propria legittimità solo dall'aderenza e dalla coerenza a questo «modello culturale profondo» della società cui si riferisce. Viceversa, l'altro (il piano degli assetti) può interpretare anche momenti di emergenza, emergenza dei fabbisogni e delle problematiche sociali e può anche dover dare una risposta flessibile nella logica del breve periodo. Inoltre, mentre l'uno (la carta degli usi e della trasformabilità) diviene il momento fondativo di tutti i possibili assetti ed è quindi un piano sostanzialmente rigido definitorio, «normativo», l'altro è un piano aperto, «procedimentale», è un piano che aderisce ad uno scenario di complessità (E. Scandurra, 1992), è un piano che va a tastare le problematiche, che dà risposte dubbiose, risposte che possono anche essere riprese in considerazione, in funzione della modificazione delle condizioni al contorno, e che quindi deve e può essere gestito con strumenti conoscitivi e decisionali efficienti, rapidi.

Il piano degli assetti si riferisce a dinamiche complesse, ma comunque prevalentemente di livello urbano medio, e in tal senso non se ne può prevedere l'automatica estensione, in contesti insediativi di livello

demografico o di struttura socio-economica molto diversi; di contro la carta della trasformabilità propone per sua natura meccanismi valutativi omogenei ed omogeneizzanti anche in contesti territoriali diversi.

7.3. La classificazione degli usi dei suoli a fini urbanistici

La classificazione dei suoli è oggi appannaggio di altre numerose discipline meno dubbiose nella proposizione del loro statuto disciplinare.

L'urbanistica ha abdicato ad una sua autonomia nella definizione e nella classificazione dei suoli, ne è risultato che i suoli sono classificati prevalentemente ad altri fini (agronomico, geotecnico ecc.); non esiste una classificazione dei suoli a fini urbanistici, e ogni volta che questa si fa, viene riferita al limitatissimo mondo delle «zone omogenee» o viene desunta in termini spesso dilettantistici, da altri corpi disciplinari. Per cui, sul nodo di fondo: se un suolo possa essere utilizzato e in che modo possa essere utilizzato, oggi non esiste, a livello disciplinare, nulla di certo, ognuno di noi è portatore di un'opinione, di un progetto interpretativo che spesso si confonde con il progetto del piano. Questa aleatorietà delle opinioni ha peraltro delegittimato anche il rapporto tra l'urbanista e gli utenti ed i decisori, perché se ognuno di noi è portatore di un'opinione, relativamente agli usi compatibili di uno specifico suolo, evidentemente non siamo portatori di nessuna opinione in termini disciplinari, né è pensabile che sia il «progetto» a poter determinare o modulare *a posteriori* la maggiore o minore trasformabilità di un sito.

- I riferimenti: stratificazione e compatibilità

Nel panorama disciplinare esistono sostanzialmente due riferimenti che, per motivi diversi, possono entrambi essere considerati marginali rispetto alle strutture di piano tradizionali.

Il primo assume come paradigma il processo di *stratificazione dell'insediamento* e ne ha derivato «regole» spesso ingenuamente generalizzanti; il secondo assume quello delle *invarianti fisico-naturali*, ma lo ha finalizzato ad una lettura essenzialmente ambientalistica e paesaggistica. Il primo paradigma, la complessa lezione Muratoriana della storia e del luogo, teleologica e totalizzante, si è persa nella diaspora dei suoi allievi e si è isterilita nella frattura fra cultura di destra e cultura di sini-

stra. Soprattutto la lettura involutiva, che Aldo Rossi ha proposto rispetto alla formazione della città, come processo indipendente dalla storia e dal luogo, ma generato dal rapporto tra tipologia e morfologia nella definizione di «fatti urbani» e di una «completezza» delle parti, ha prodotto nei suoi epigoni effetti devastanti, per cui si è arrivati ad una accezione relativistica del ruolo del piano e quindi alla sua negazione, accettando di converso una interpretazione della «città per parti».

Si può invece ripartire dall'analisi delle «stratificazioni», dalla lettura dei tessuti urbani e territoriali; in particolare, vanno riflettute alcune considerazioni di Gianfranco Caniggia, soprattutto sull'analisi delle strutture del territorio, superando in questa rilettura il limite della scuola muratoriana, che è quello di fermarsi alle porte della storia, di non divenire mai progetto; di non rimettere mai in gioco la conoscenza. Queste esperienze, peraltro, sono oggi state riprese con un rinnovato interesse anche in alcune scuole di urbanistica delle Facoltà di ingegneria, ma in una incerta riproposizione progettuale di spazi tradizionali (i seminari e i laboratori di M. Culot a Modena e a Bologna).

L'altro riferimento è costituito dall'interesse maturato a metà degli anni '70 per le prime esperienze interdisciplinari, avviate per la formazione dei piani delle comunità montane (regione Emilia Romagna, M. B. 1), esperienze poi trasferite nella pianificazione di area vasta e nei piani paesistici; ci si è confrontati con le esperienze degli studi di impatto, delle griglie di valutazione, della cartografia tematica, della conoscenza dei caratteri fisici e morfologici dei siti, derivandone una lettura della complessità sistemica, forse riduttiva in termini problematici, ma sicuramente chiarificatrice dei rapporti uomo-territorio.

I concetti di *compatibilità*, di *sviluppo sostenibile* derivano essenzialmente da questo incontro disciplinare e ad essi ci si riferisce nel tratteggiare l'altro paradigma di riferimento.

A mio avviso, se si assumono questi due ambiti, che non voglio riferire semplicisticamente al sistema antropico insediativo ed al sistema fisico-naturale, se ci si riferisce a questi due paradigmi: quello della stratificazione storica e quello delle invarianti fisiche, in termini non banalmente classificatori e descrittivi, si possono derivare linee operative e strumenti per la definizione di un «piano degli anni '90», basato su un'attività preliminare di *classificazione dei suoli a fini urbanistici*.

Mentre però la prima attività, la *classificazione*, è di natura esclusivamente scientifica e i suoi esiti sono quindi solo perfezionabili e aggiornabili, l'altra, essendo, per lo meno in parte, il risultato di una *valutazione*, non può essere ricondotta all'interno del solo momento disciplinare, ma diventa una «procedura» nella quale devono essere coinvolti altri soggetti in una logica di partecipazione che ne determini nei diversi computi la giustificabilità, se non la legittimità.

- *Ambiti di trasformabilità e categorie di intervento*

La costruzione di *ambiti di trasformabilità* con parametri di definizione coerenti, ma diversamente specificati alle diverse scale di intervento, conclude quindi questa seconda fase, che si propone come un vero e proprio piano degli usi dei suoli. In termini teorici si pone poi il problema della scala; tra l'analisi dei tessuti e le analisi di area vasta esistono infatti differenze non solo di rappresentazione e di interazione, pertanto una correlazione è risolvibile solo con un approfondimento sperimentale. Il problema si prefigura, quindi, come un affinamento progressivo degli strumenti di lettura, attraverso la sperimentazione e richiede comunque una coerenza interpretativa di base.

Le «valutazioni» relative alla trasformabilità, definite attraverso la procedura prima tratteggiata, possono essere a loro volta riferite alle tre categorie di intervento che sono: quella della conservazione, quella della trasformazione e quella del nuovo impianto, articolate nelle loro specificazioni.

Vengono in sintesi definiti ambiti di trasformabilità, rispetto ai quali si può stabilire che determinati *modi d'uso* sono coerenti alla natura dei suoli, alla presenza di rischi o di valori, alla stratificazione degli interventi, alla «forma», alla storia, alla «cultura del sito».

I *modi d'uso*, permanenti nella cultura della comunità e in tal senso giustificati, vengono coniugati, all'interno della stessa procedura e per ogni ambito, con i *modi di intervento* (conservazione, trasformazione, nuovo impianto) compatibili con i caratteri fisici, storici, paesistici e ambientali.

Modi d'uso e modalità di intervento costituiscono così per i diversi ambiti una sorta di canovaccio (regime urbanistico) sul quale è possibile intessere i diversi, possibili e legittimi assetti.

8. COMPLESSITÀ (COSCIENZA QUOTIDIANA) E PIANIFICAZIONE POSSIBILE

di Paolo Jacobelli

AmMESSO che, sulla scorta dell'esperienza pianificatoria di questi anni e di una loro attenta lettura critica, fossimo in grado di individuare al momento più soddisfacenti traiettorie di azione coordinata e più efficaci uniformità di comportamento nel «fare urbanistica», ciò ammesso, la domanda di fondo - con la quale attualmente ci scontriamo e che dovrà guidare nell'immediato futuro la riflessione e il nostro lavoro di operatori del settore - sembra ridursi al seguente quesito generale: come dobbiamo attrezzarci, anche mentalmente, per rispondere in modo adeguato allo scenario odierno delle trasformazioni urbano-metropolitane.

Ebbene, senza presumere di voler rivelare alcunché di conclusivo su questo tema, tanto più in un momento del dibattito che si presenta quanto mai aperto, è tuttavia doveroso non sottrarsi alla responsabilità diffusa che dovrebbe spingere ciascuno ad aggiungere qualche ulteriore tassello al mosaico di opinioni e di idee che a questo riguardo sembra cominci a formarsi sotto i nostri occhi.

A sollecitarci verso questo sforzo critico e questo tentativo di inventiva comportamentale in un settore specifico (tentativo che appaia come una positiva reazione all'attuale incerto stato dell'operare pianificatorio), esistono almeno tre immediate ragioni di carattere generale che giustificano un moderato ottimismo, legittimando l'assunzione di atteggiamenti decisamente costruttivi.

La prima ragione ottimistica di aspettativa circa il futuro del governo delle trasformazioni è legata alla sensazione che una controffensiva riformatrice del fare urbanistico trovi la sua condizione favorevole proprio prendendo le mosse dalla crisi generale che stiamo attraversando, crisi presente sia sul piano economico che su quello dell'efficacia ammi-

nistrativa, la quale ultima, come è noto, ha visto un costante e progressivo degrado fino a giungere alla normale pratica concussiva, cioè fino ad investire in maniera pesante anche la sfera morale del governo della cosa pubblica.

Il secondo motivo, sempre di contenuta apertura alla speranza, è poi l'impressione che, per rilanciare qui e subito un'azione riformatrice nel settore del governo degli assetti urbano-metropolitani, non occorrono tanto grandi sforzi legislativi quanto, invece, la decisa determinazione di usare, in modo innovativo e non burocratico, ciò che la legislazione esistente già mette a disposizione. In altri termini, per sbloccare la situazione attuale non è necessario attendere, stando immobili, che sia varata una nuova legge, anche se più adeguata alle necessità e portatrice di nuovi e più avanzati strumenti di azione. Infatti così facendo si rischierebbero tempi troppo lunghi, quali sono diventati quelli di qualsivoglia *iter* legislativo, mentre è sufficiente adattare ai processi reali di trasformazione, purché con intelligenza e duttilità, gli strumenti esistenti, consci, peraltro, che la questione dell'assetto delle aree urbane è un tema da gestire nel tempo, cioè con continuità e in modo flessibile.

Il terzo motivo, sempre di serena fiducia in un rilancio della pianificazione urbanistica, è infine il convincimento che la partita della pianificazione/programmazione va riaperta a livello di città, di metropoli e di vasto territorio urbanizzato. Infatti non a caso è proprio a questo livello che, da un lato, vi è stata la più consistente novità con l'istituzione dell'area metropolitana e il relativo piano urbanistico e, dall'altro, sono stati messi a punto per la realtà insediativa post-industriale i più interessanti paradigmi interpretativi, come quello reticolare, in grado di rifunzionalizzare certi rapporti egemonici e di conseguenza di cambiare o integrare le ricette fin qui adottate. In altri termini, è a questo livello e con questo genere di modelli interpretativi che ci si è accorti meglio, ad esempio, che non si tratta più di livellare e mettere alla pari tutte le parti della città e del territorio, bensì di rendere tali parti diverse tra loro, agendo sui tempi, sulle connessioni e sulla rilocalizzazione delle funzioni, cioè sui più caratteristici elementi di una realtà reticolare.

Ma al di là di questi motivi di generale ottimistica aspettativa, circa la possibilità di vedere sorgere atteggiamenti più costruttivi nel settore, e soprattutto assistere al deciso rilancio delle ragioni del pianificare, al di là di tutto questo, volendo entrare più nel merito delle azioni, degli

strumenti, delle procedure e dei modi più efficaci per governare i processi di trasformazione in atto nella città metropolitana post-industriale, si può dire che due, in particolare, appaiono al momento i nodi cruciali da aggredire, se, appunto, si vuole riproporre oggi, su nuove basi, l'operare urbanistico-pianificatorio; e cioè *l'organizzazione delle politiche urbane e l'adeguamento degli strumenti di intervento*.

Due questioni che, già complesse di per sé, si presentano per di più strettamente collegate, in quanto, se è facile rendersi conto che la città metropolitana post-industriale, per governare i suoi processi, richiede attive politiche urbane - che per altro rispecchiano anche logiche economiche generali (contrastare il declino di certe città, aumentare la produttività di capitali fissi, arginare la spesa pubblica con diversi modi di gestione ecc.) - è altrettanto evidente che queste politiche, rese complesse dalla presenza di più soggetti, di più canali di finanziamento e dall'imporsi di molteplici obiettivi, dicevamo, per essere più efficaci, devono utilizzare una pluralità di strumenti e mezzi che vanno da quelli economico-fiscali (tassazione fondiaria, tariffe dei servizi e delle infrastrutture, incentivi-disincentivi alla locazione ecc.) a quelli edilizio-urbanistici o a quelli amministrativi.

Ciò vuol dire che, per essere coerenti con le necessità fin qui postulate dal sorgere di un organico assetto territoriale, occorre anzitutto disporre di strumenti pianificatori che sono stati fino ad oggi assai poco esplorati, in quanto di natura composita, cioè nei quali gli aspetti economici, fiscali, amministrativi, urbanistici e ambientali, fino a questo momento tenuti separati, vengono affrontati in modo integrato; ma oltre a ciò non si deve trascurare di agire sul piano interpretativo della realtà, mettendo a punto nuove procedure e nuovi contenuti dell'operare urbanistico che siano meglio rispondenti, ad esempio, alla moderna concezione reticolare, cui si accennava in precedenza e che meglio interpreta l'attuale organizzazione territoriale.

Concezione secondo la quale, al di là di ogni illusione di rigida gerarchia urbana, ogni nodo rielabora gli impulsi che raccoglie dalla rete e rinvia messaggi di ritorno agli altri archi e nodi. In tale ottica l'obiettivo finale è il rafforzamento dei reticoli con la rilocalizzazione di alcune attività, l'incentivazione dei processi spontanei, e la riorganizzazione delle infrastrutture di connessione. Ebbene, tutto ciò precisato, si può dire, riguardo al primo punto, che nel nostro Paese, fino ad oggi, vi è stata

una quasi totale assenza di esplicite politiche urbane in grado di incidere sulle grandi trasformazioni, assenza ancor più grave se si pensa che nulla è mutato anche dopo la creazione di un referente istituzionale come un apposito ministero.

Da ciò è derivata una scarsità degli elementi di riferimento disponibili sulla base dell'esperienza passata e che di solito sono un indispensabile bagaglio per futuri progetti operativi; per tale ragione è ancora più complessa la definizione di dette politiche e - quel che più conta - la conseguente precisazione dei rapporti che tali politiche debbono intessere con la pianificazione urbanistica.

D'altra parte la pianificazione urbanistica, per parte sua, è stata segnata da una sempre più spinta obsolescenza degli strumenti ai quali ha fatto ricorso. Basti pensare, infatti, come tali strumenti, nati per realtà con orizzonti alquanto limitati, hanno ignorato, per esempio, il progressivo ampliarsi del numero dei soggetti e il loro diverso ruolo svolto da detti soggetti nei programmi di intervento.

Un fatto questo che, tra l'altro, ha comportato la definizione delle destinazioni d'uso mediante trattative non ad ampio spettro ma ad orizzonte ristretto, cioè esclusivamente con i soggetti proprietari che, in quanto tali, non necessariamente sarebbero stati anche gli artefici dei processi di trasformazione.

Si trattava di un modo di procedere che sembrava dare per scontato ciò che scontato non era, vale a dire che, una volta definiti in sede di piano urbanistico assetti e modelli di sviluppo, le risorse e i soggetti portatori di tali risorse vi avrebbero cercato una loro puntuale collocazione. La realtà si è rivelata invece, rispetto a questo spontaneismo localizzativo delle risorse - e specie in epoca recente - ben diversa, cosicché al momento dell'attuazione nasceva la necessità di avviare nuove contrattazioni con i soggetti imprenditori, contrattazioni che aumentavano il grado di incertezza realizzativa del nuovo assetto.

Ecco allora emergere un'indicazione tutt'altro che trascurabile: un piano che volesse evitare queste incongruità dovrebbe prevedere e sollecitare fin dall'inizio l'intervento di più soggetti, sia proprietari che imprenditori, ricorrendo anche alla messa a punto di appositi elaborati di orientamento e promozione, quali una mappa che riportasse le azioni di piano «tradotte» secondo l'ottica delle convenienze economiche d'impresa.

Ma questi non sono che semplici cenni su quanti e quali siano ancora gli spazi da riempire a questo proposito.

In definitiva, in senso più ampio, tale piano dovrebbe comprendere in tutta la sua portata, così da renderlo palese e positivo, lo stretto rapporto che si sta intessendo tra qualità dello sviluppo, innovazione tecnologica e sistema insediativo urbano, in quanto è ormai chiaro che è proprio questo rapporto che oggi si presenta come fattore strategico di competizione localizzativa dei flussi di investimento dei capitali.

Ma a questo punto deve essere detto che per fare questo, per muoversi in tale direzione di rilancio della pianificazione con particolare riguardo alla metropoli post-industriale e secondo i criteri innovativi prima richiamati, non occorre - come dicevamo - ripartire da zero. Già alcuni strumenti presenti nell'attuale apparato legislativo, infatti, sembrano venirci in aiuto, purché, però, si rompa l'involucro burocratico che subito tende ad avvolgere qualsiasi nuova proposta privandola di ogni intrinseca vitalità. Ci riferiamo, ad esempio, all'«accordo di programma», già introdotto dall'art. 7 della legge 64 sugli interventi straordinari nel mezzogiorno, o alla «variante di recupero» della legge 47/85 sul corridoio edilizio che adotta una specie di depianificazione che modifica le prescrizioni del Prg in relazione a particolari esigenze. Sono riferimenti - quasi per nulla utilizzati - a nuovi modi di pianificare che permettono di ricorrere non a strumenti predefiniti in ogni aspetto, ma a strumenti contenitori che lasciano ampi spazi a meccanismi negoziali e para-negoziali, i quali sono senza dubbio da incoraggiare, se garantiti da una sostanziale trasparenza, e che rimandano le scelte dello strumento operativo concreto al momento dell'intervento.

Dunque la *concezione reticolare* del sistema insediativo e le *politiche per la città*, con i relativi riflessi sugli strumenti urbanistici, sono i due punti focali intorno ai quali, a nostro giudizio, è necessario far ruotare l'attuale spinta al rinnovamento dei processi pianificatori e sui quali, pertanto, è legittimo fondare la fiducia in una prossima ripresa del fervore intellettuale e cognitivo in grado di comprendere e governare nei prossimi anni la realtà urbano-territoriale.

E che si tratti di un tipo di approccio caratterizzato da alta «complessità» è noto da tempo ed è evidente già dalle considerazioni fatte in precedenza. Ma attenzione all'uso di questo termine. Troppe volte infatti in urbanistica il termine complessità è stato utilizzato più per un'azione di

offuscamento, e quindi a servizio di un atteggiamento mentale che sembra più tutelare le pratiche correnti e l'intreccio degli interessi costituiti, che non operare all'interno di un reale spinto processo di comprensione dei problemi.

Ma si deve osservare che proprio il dibattito recente sul tema della complessità ha sottolineato come, nell'uso di questa categoria concettuale, non tutto sia stato e sia negativo, visto che, quanto meno, essa ha consentito e consente di rivelare il limite tra ciò che è riducibile e ciò che resiste ad ogni semplificazione. E proprio questa coscienza di una positività ancora nascosta fa sì che tale concetto meriti per intero tutta quella attenzione critica di cui oggi gode e spinga a formulare, anche in questa sede e per questo ambito particolare di azioni, puntualizzazioni di merito, utili, non solo per sgombrare il campo da certe confusioni e offuscamenti, ma anche per favorire tutte quelle ricadute positive che l'uso corretto e la comprensione di tale termine può dare.

Certamente la complessità non costituisce di per sé un fatto nuovo dell'epoca moderna. Tuttavia, prima di ogni considerazione di merito, occorre osservare come l'uomo, da quando è comparso sulla terra, ha sempre avuto di fronte un ambiente altamente complesso. Il fatto nuovo si verifica con la presa di coscienza da parte dell'essere umano che egli si trovava a che fare con tale complessità. Una presa di coscienza che gli permetterà di affrontare la complessità stessa mediante lo sviluppo della scienza e l'individuazione delle leggi della natura, leggi, appunto, scoperte sia scomponendo in parti i vari sistemi, così da ricercarne alcuni elementi semplici, sia attuando sperimenti ove a variare fossero solo pochi parametri.

Ma ciò ricordato, è utile tentare di spiegare che cosa sia questa complessità, di cui tanto si parla, cominciando però con il riflettere, insieme al sociologo ed epistemologo parigino Edgar Morin, che «se si potesse definire la complessità in maniera chiara, ne verrebbe evidentemente che il termine non sarebbe più complesso» (Morin, 1985). Tuttavia, malgrado questo limite oggettivo alla chiarezza esplicativa, si può rivelare subito il significato più fecondo del termine, osservando in modo sintetico quale sia il nodo della questione, e cioè che i sistemi complessi sono sistemi «il cui comportamento non può essere compreso in maniera semplice a partire dal comportamento dei loro elementi», in quanto ciascuno di tali sistemi, preso come totalità, possiede delle proprietà -

dallo stesso Morin chiamate emergenze - diverse da quelle dei suoi componenti.

Ecco allora evidenziato che, se si vuole intervenire in un sistema complesso, non è sufficiente conoscere il comportamento di alcuni elementi componenti, in quanto esiste un comportamento dell'intero sistema, cioè dell'organismo, che scaturisce non dalle proprietà delle singole parti, ma dai reciproci rapporti che le parti stabiliscono tra loro. Il che produce come immediata conseguenza sul piano operativo la necessità di abbandonare ogni spiegazione di tipo lineare per sostituirla con un ragionamento esplicativo circolare, ossia che va «dalle parti al tutto e dal tutto alle parti». Ma, oltre a ciò, sempre per illuminare il senso della complessità, non va dimenticato quello che può dirsi il postulato di ambiguità deliberata della modellizzazione, secondo il quale la complessità non è nella natura delle cose, ma nel sistema osservatore-modello, da cui discende il rapporto diretto tra sforzo di banalizzazione e perdita di significato delle analisi (Adorisio, 1990). Un rapporto che si traduce nell'altro nodo fondamentale della relazione che intercorre tra il reale *potere di previsione* che noi abbiamo, circa i risultati delle nostre azioni, e la *responsabilità cosciente* che a tale potere è proporzionata, relazione che si muove sul piano etico fino a coinvolgere il concetto di sostenibilità con la coscienza però che «l'appello ai nostri doveri o al dovere verso i nostri figli è troppo o troppo poco» (Dal Lago, 1991).

Ma pur accettando una certa sfiducia nelle capacità di progettare il nostro futuro, sfiducia indotta dall'incertezza delle previsioni proprie del paradigma della complessità, e pur dando per sicura l'inutilità di cimentarsi in una progettazione totale del reale, tuttavia resta l'imperiosità di pianificare e quindi il fatto che l'azione piano è un dato di cultura che ha una sua precisa ragione storica e legittimità etica nel quadro della cultura europea, tanto da determinare quella sorta di schizofrenia che affligge oggi il pianificatore e che non deriva dalla complessità, ma dall'uso insistente di atteggiamenti teorici e pratici non più in grado di dare frutti corretti.

Pertanto, se si vuole superare questa crisi schizoide, occorre uno sforzo di riproblematizzazione di tutta l'area di riflessione, che individuiamo con il nome di «urbanistica», adottando, dopo il periodo degli urbanisti lottizzati e degli amministratori corrotti, un'ipotesi di lavoro che riabiliti la pianificazione, non solo in quanto dato di cultura, ma per

la reale efficacia nel governo delle trasformazioni. Un'ipotesi che rappresenti un vero salto di qualità nel modo di operare, che costituisca una rieducazione sulla cultura del governo della cosa pubblica, incentrata, ad esempio, sul superamento della finalità cosciente, sulla quale ci si è basati fino a questo momento e che già l'antica filosofia Zen, nel suo insegnamento di «tiro con l'arco», metteva in discussione.

Infatti, come è noto, in quella scuola di pensiero attraverso l'esercizio del tiro con l'arco, si intendeva far eseguire all'azione un tirocinio della coscienza con lo scopo sì di colpire il bersaglio, ma soprattutto di accordare armoniosamente la coscienza all'inconscio. Questo voleva dire che, per essere maestri nel tiro con l'arco, e avere così i migliori risultati, si doveva superare l'aspetto tecnico, nel senso che la maestria tecnica, una volta appresa, doveva scaturire dall'inconscio con naturalezza e in modo inconsapevole, al punto che l'arciere diventa un tutt'uno con la sua abilità tecnica in una condizione di distacco da sé, di travalicamento dei confini dell'io che vuol dire intuizione contemporanea della totalità e della individualità di tutte le cose.

Ebbene, è evidente con ciò che, se si adotta questa ipotesi interpretativa, si può dire che il vero errore, commesso fino ad oggi, nel «tiro con l'arco» dell'urbanistica pianificatoria, consisterebbe nel fatto che l'obiettivo perseguito non è stato visto come facente parte, insieme a noi arcieri, della stessa realtà. In altri termini, non ci si è resi conto che l'unico gesto giusto, che immancabilmente fa fare centro, è quello secondo il quale l'obiettivo diventa elemento di guida interiore per l'arciere, anzi diventa l'arciere stesso, visto che arco, freccia, bersaglio e Io formano un intreccio inestricabile.

Ecco allora che, in questa prospettiva, gli elementi sui quali fino ad oggi anche gli urbanisti hanno fatto affidamento, e cioè la chiara distinzione tra mezzo e fine, o il desiderio di riuscire, sono giudicati ora come i più grandi ostacoli sulla strada del successo di un'azione di vita, e quindi anche di un'azione di piano. Quel che necessita, invece, è una sorta di «coscienza quotidiana» fatta di inconsapevolezza originaria, secondo la quale ci si rende conto che appena riflettiamo e formiamo concetti facciamo sorgere pensieri dove l'Io dell'interesse particolare domina e dunque scompare quell'inconsapevolezza originaria per cui non agiamo più come risposta a reali necessità («dormire quando si è stanchi e mangiare quando si ha fame»).

Solo quando l'uomo non è calcolatore, quando «pensa eppure non pensa», solo allora egli compie le più grandi opere (Herrigel, 1975). Da ciò discende che l'unica strada è quella di una specie di rivoluzione culturale che obblighi ciascuno ad esercitarsi a lungo nell'arte di dimenticare gli egoismi con la zavorra degli inconfessabili interessi particolari e speculativi, interessi cioè che comunque si presentano separati dal raggiungimento del bene comune di una collettività urbana.

Ma sollevare questo genere di problematica non costituisce solo un richiamo al senso etico che deve avere l'uomo di governo e il tecnico che opera sulle trasformazioni urbane per conto di un ente pubblico territoriale; rappresenta anche qualcosa di più ampia portata sul piano dell'efficacia, in quanto può incidere in modo profondo anche sul modo di pianificare conosciuto fino ad oggi. Questo modo di pensare, infatti, impone a urbanisti e gestori della città di identificarsi con l'arco che scocca la freccia e quindi anche con la freccia stessa sul suo tragitto che porta a fonderli con l'obiettivo stesso.

In ultima analisi, secondo questa ipotesi di lavoro l'uomo, nel secolare sforzo che compie per controllare il faticoso processo di trasformazione del proprio modo di abitare uno spazio, non può avere come fine ultimo qualcosa d'altro rispetto a lui stesso e quindi non può confondere detto fine o con *cose da realizzare* o con *mezzi da utilizzare*.

Ciò vuol dire riaffermare un'antica verità dimenticata, cioè che anche per l'urbanistica progettata il bersaglio, il fine, non può che essere l'uomo, il quale, pertanto, diventa il vero momento guida del modo di essere di tutti coloro, urbanisti e amministratori, che operano a servizio dell'assetto spaziale, naturale e insediativo, e quindi del loro modo di comportarsi e dei requisiti del loro fare.

Con quest'ottica, le azioni e gli strumenti urbanistici diventano allora l'arco che scaglia la freccia, ma la freccia siamo noi stessi, nel percorso accidentato ed imprevedibile che l'obiettivo uomo telecomanda fino alla creazione di un nuovo ambiente e di una più consona città.

Ecco allora che tale rinnovato atteggiamento mentale, sicuramente utile per la sua efficacia, diventa proficuo anche per la ricerca operativa del settore, in quanto sembra suggerire alcuni indirizzi anche per la pianificazione urbanistica in quanto pratica corrente, indirizzi tra i quali, in particolare, emergono con immediatezza i seguenti insegnamenti:

- che gli obiettivi, di volta in volta elencati nel piano, non vanno tanto inseguiti come solide invarianti, che sono altro da noi, visto che l'unica invariante è l'obiettivo uomo, quanto interiorizzati, da parte degli urbanisti e dei gestori, così da essere perseguiti, durante il processo attuativo, con naturalezza;
- che alla luce di obiettivi di piano che si spostano e si rimodellano, come bersaglio mobile, per far sì che si possa raggiungere l'obiettivo uomo, occorre trasformare continuamente il nostro fare urbanistico, così da meglio guidare gli strali degli interventi trasformativi predestinati a raggiungerlo.

Ne discendono e si impongono tutte le ragioni più profonde della cosiddetta «flessibilità» da perseguire all'interno di un processo pianificatorio rinnovato, ragioni che inoltre trovano validi sostegni in nuove ipotesi operative per il piano, che già in più occasioni sono state avanzate da più parti e nelle quali rientrano, in quanto suggerimenti meritevoli di particolare attenzione, i già ricordati *strumenti urbanistici compositi* o l'adozione in parallelo dello *zoning* tradizionale, dei cosiddetti *campi di successiva specificazione funzionale*, già menzionati in altra sede, cioè l'articolazione territoriale in aree più o meno estese, in ciascuna delle quali si esprime una programmazione «spinta» in termini complessivi.

Si tratta - è giusto ricordarlo - di aree nelle quali una programmazione valida in generale e basata su scelte trasparenti in merito sia ai requisiti che alla qualità dell'organizzazione, oltre che all'immagine formale ed ai valori ambientali, ed ai limiti della trasformabilità dei luoghi, rende possibile e opportuno il rinvio della microzonizzazione a momenti più prossimi all'intervento realizzativo.

Ecco allora che, arricchendo lo strumentario per il piano, si contribuisce, in tal modo, ad attuare quel passaggio da una pianificazione deterministica forte ad una pianificazione «debole» o meglio del «possibile», cioè che lascia grande spazio alla flessibilità.

Vale a dire una pianificazione che rinuncia a stabilire in modo rigido dove e come attuare le modificazioni programmatiche volute all'interno di un campo di successiva specificazione funzionale, per indicare, invece, quale unico risultato garantito nel dettaglio fin dall'inizio, dove non è consentito «fare», per lasciare massima libertà altrove, pur all'interno del quadro programmatico complessivo, individuato per quell'area.

Ma a questo punto ci si accorge che, passati a parlare della strumentazione operativa, il discorso tende ad espandersi nuovamente completando il circolo della revisione dell'*iter* pianificatorio.

Si è consci, tuttavia, come dicevamo all'inizio, che quel che interessa nel momento attuale non è tanto giungere a conclusioni definitive, bensì, molto più semplicemente, di alimentare la spirale dialettica del dibattito attuale.

9. NUOVI STRUMENTI LEGISLATIVI PER UNA PIANIFICAZIONE RINNOVATA

di Umberto De Martino

Per poter ragionare sul *come* rinnovare la nostra strumentazione legislativa urbanistica, dobbiamo ricordare il contesto (storico, culturale, politico, progettuale) in cui essa si è formata ed i motivi per i quali oggi desideriamo rinnovarla.

Il riferimento storico è quello della grande crescita urbana e del conseguente necessario passaggio dal controllo della città per parti (con i piani «disegnati» di ampliamento residenziale) alla pianificazione dell'intero territorio comunale e del complesso delle sue funzioni per mezzo di piani «aspaziali».

Il riferimento culturale è quello del razionalismo, con la scomposizione del territorio per specifiche funzioni (prevalenti) di attività: residenza, lavoro, tempo libero, ecc.

Il riferimento politico è quello del controllo pubblico delle trasformazioni urbane; della pianificazione generale che si attua per mezzo di piani particolareggiati di iniziativa pubblica, redatti dal comune scegliendo le aree ritenute di volta in volta più idonee, secondo i tempi più opportuni (rispetto alle necessità ed ai finanziamenti disponibili), espropriando le aree e urbanizzando i terreni edificabili da cedere ai privati.

Il riferimento progettuale è quello del piano regolatore di Amsterdam degli anni '30: nei suoi contenuti, nella articolazione del suo territorio comunale in poche zone fondamentali (centro preesistente, zone di espansione residenziale, zone industriali, verde e tempo libero, zone agricole, servizi di rilevanza comunale e sovracomunale) oltre alla trama della viabilità principale, nella sua attuazione per mezzo di piani particolareggiati di iniziativa pubblica dimensionati intorno ai 30.000 abitanti (in questa fase vengono definiti servizi, tipologie, standards,

configurazione formale dei quartieri). Che il riferimento progettuale classico sia quello del piano di Amsterdam è peraltro confermato dal depliant illustrativo del programma del Convegno nazionale di Venezia dell'8-9 ottobre 1992 su «Cinquant'anni dopo la legge urbanistica italiana», dove è riportata sul frontespizio proprio una pianta di questa città.

La legge urbanistica italiana del 1942 ha questi precisi riferimenti (il contenuto dei piani generali, la zonizzazione funzionale, l'attuazione dei piani generali per mezzo di piani particolareggiati di iniziativa pubblica, l'art. 18 sulla costituzione del demanio comunale di aree attraverso l'esproprio), ma i piani che ne sono derivati sono stati completamente diversi da quello di Amsterdam e delle altre esperienze europee. Perché era diverso, rispetto a quello ipotizzato, il contesto politico nell'ambito del quale questi piani sono stati realizzati, e in particolare perché è mancato il controllo pubblico nel tempo e nello spazio della pianificazione.

Niente piani particolareggiati pubblici (con relativo esproprio), niente fasi temporali di attuazione: il territorio deve essere *tutto e subito* disponibile alla edificazione per iniziativa privata (anche di piccole dimensioni).

Ed allora i piani generali (sovradimensionati) si sono articolati in una miriade di piccole zone e sottozone, per consentire la massima disponibilità alle iniziative private (dalle 6 zone del Piano regolatore di Amsterdam si è passati alle 39 zone e sottozone del Prg di Roma), perché ogni proprietario di aree potesse sapere se, cosa, quanto poteva costruire sul suo terreno, e perché potesse costruire quando voleva.

Ma, paradossalmente, questo dettaglio, questa precisazione minuta di destinazioni d'uso si è ritorta *contro* la pianificazione.

Infatti è evidentemente impossibile fare previsioni dettagliate e precise circa i fabbisogni (di servizi, di residenze, di verde, di produttivo ecc.) in un periodo così lungo e indefinito come quello della durata dei piani regolatori generali. Di conseguenza il manifestarsi di nuove esigenze, che non trovano (che non possono trovare) risposta in un piano anche così dettagliato, richiede la... *variante* al piano!

Ecco quindi innestarsi il processo della miriade di piccole/grandi varianti, con tutte le faticosissime e lunghe procedure ad esse connesse. Ecco quindi che, fatalmente, le tante varianti snaturano il «disegno» del

piano originario senza sostituirlo con un altro, nuovo e complessivo, ugualmente coerente.

A ciò si aggiunge la sempre maggiore lunghezza dei tempi necessari per la redazione dei piani, lunghezza dovuta alla necessità di superare la conflittualità tra pubblico e privato nelle scelte di piano.

In conclusione, quindi, malgrado le premesse di una legge urbanistica che sembrava perfettamente costruita, la sua applicazione è risultata del tutto fallimentare:

- le amministrazioni pubbliche non hanno voluto, o non hanno saputo, redigere piani urbanistici, ai diversi livelli territoriali;
- quando il processo di pianificazione è stato avviato, ha richiesto tempi lunghi, insopportabili per le scelte esecutive;
- i piani comunque redatti ed approvati sono stati di norma incapaci di ricondurre l'interesse privato all'interno di un quadro di convenienze collettive.

Per tentare di superare la difficile applicazione della legge urbanistica si sono prodotti interventi e si sono apportati correttivi legislativi di diversa natura, a mano a mano che si sono manifestate particolari esigenze. Per comodità di schematizzazione tali interventi e tali correttivi si possono ricondurre a tre ambiti:

- quello della separazione tra proprietà e diritto ad edificare, connesso alla valutazione dell'indennizzo per espropriazione per pubblica utilità;
- quello dei miglioramenti «tecnici» della legge urbanistica;
- quello della individuazione di nuove realtà amministrative-territoriali, ritenute più idonee a governare le trasformazioni fisiche.

Il primo problema è, come noto, ancora irrisolto, per i consistenti interessi che tocca e che lo rendono duro terreno di scontro politico-economico.

Per quanto riguarda il secondo ambito, i miglioramenti «tecnici» della legge hanno prodotto un'ampia casistica di leggi specifiche (la legge Sullo, la legge ponte, la legge sulla casa, la legge Bucalossi, la legge Galasso e tante altre) con la miriade di strumenti e di relative sigle che ne sono derivati (PdZ, Plc, Pip, Pr, Ppa ecc.).

Il terzo ambito ha «fertilmente» attinto alla fantasia di urbanisti e di amministrativisti, nella speranza - risultata poi fallace - di trovare attraverso questa strada la scorciatoia per arrivare a nuove ed efficaci rego-

le di governo del territorio. Ne abbiamo ereditato un proliferare di organismi (distretti, comunità montane, comprensori, aree metropolitane, province rinnovate, bacini, ecc.) che per la scarsa definizione delle loro competenze e, talvolta, per il sovrapporsi delle stesse, hanno aumentato la confusione e la complessità che ha regolato i rapporti tra l'amministrazione pubblica e i cittadini.

Ma la attuale inapplicabilità della legge urbanistica, la sua denigrazione, il sempre più frequente ricorso a metodi più o meno espliciti di *deregulation*, deriva anche da altre fondamentali motivazioni, che trovano riferimento ai rapporti tra sistema economico e sistema politico-amministrativo.

Per tentare di capire l'importanza di tali rapporti è necessario ricordare che, all'incirca vent'anni fa, l'Italia era venuta a trovarsi coinvolta in un processo economico che, debordando dal tradizionale ed unico polo del triangolo industriale, aveva investito quasi a macchia di leopardo vaste zone del territorio nazionale. Regioni ad economia arretrata e stagnante mutarono rapidamente la loro fisionomia, diventando sede di un benessere prima sconosciuto. È in questo periodo che numerose aree vengono definite come «la terza» o «la quarta» Italia, per differenziarle da un lato dal triangolo industriale, storicamente evoluto, e dall'altro dalle residue sacche, prevalentemente meridionali, di depressione economica.

Questo sviluppo era dovuto fondamentalmente alla evoluzione, dalla fase familiare ad una più complessa ma sempre di dimensioni relativamente limitate, di un tessuto imprenditoriale che aveva saputo rispondere con prontezza, senza bisogno di capitali troppo consistenti ma con tecnologie spesso innovative, alle nuove e variegate esigenze del mercato nazionale. È di questo periodo la nascita di *slogans* come «piccolo è bello», che stanno proprio a significare la capacità della piccola imprenditoria diffusa ad operare nelle condizioni di massimo vantaggio proprio per le sue ridotte ed agili dimensioni.

Nello stesso momento storico a questo processo imprenditoriale diffusivo si è accompagnata la fase più alta del decentramento amministrativo italiano, con la piena presa di possesso di ampi spazi di potere da parte delle Regioni e con la nascita di altri organismi di amministrazione decentrata di particolari settori e servizi (comunità montane, distretti, Usl ecc.).

In altre parole, c'è stata quasi una coincidenza, un reciproco sostenersi e svilupparsi di decentramento economico e decentramento amministrativo.

Successivamente, però, questo equilibrio si è rotto e l'imprenditoria italiana, anche per poter competere con la concorrenza internazionale, ha avuto bisogno di un processo di riagggregazione produttiva e di concentrazione finanziaria.

Da un lato, infatti, la dimensione imprenditoriale è sempre più cresciuta fagocitando il tessuto produttivo diffuso; dall'altro imprese con diverse finalità produttive si sono concentrate nell'ambito di grandi *holdings* finanziarie.

Anche il settore delle costruzioni ha subito questo processo: sempre più si sono formate concentrazioni di imprese edilizie che in alcuni casi, a loro volta, fanno parte di «imperi» finanziari dalle attività produttive anche molto eterogenee.

È evidente che questa nuova dimensione aziendale ha bisogno di commesse di elevate dimensioni per potersi alimentare, di «grandi» opere da realizzare per mezzo di «grandi» finanziamenti.

Parallelamente, a livello amministrativo, c'è stata una ripresa di potere da parte della classe politica a livello nazionale, dopo un periodo di sopravvento dei politici degli enti locali: eliminata l'autonomia impositiva, tutte le risorse sono state fatte proprie e distribuite dal Parlamento.

Automaticamente, quindi, si è ripreso e si è rafforzato il rapporto diretto tra classe politica nazionale e grande imprenditoria edilizia. Si è sviluppata la politica delle grandi opere decise e finanziate senza il concorso della volontà degli enti locali, comunque incapaci di opporsi a questa forma di dirigismo sotto il ricatto delle localizzazioni alternative degli stanziamenti e sotto la spinta del fabbisogno occupazionale.

Ma, come abbiamo visto, i piani regolatori dei vari comuni sono per lo più impreparati ad accogliere le nuove destinazioni, conseguenti a nuovi imprevisti e spesso imprevedibili investimenti. Né l'imprenditoria è disponibile ad attendere i tempi lunghi delle varianti di piano o a sottomettersi alla contrattazione «anche» con gli enti locali.

Nasce quindi la filosofia della *deregulation* e delle varie leggi che ne sono derivate per la variazione automatica dei piani in presenza di nuove destinazioni dovute a specifici finanziamenti.

Si comincia con l'accordo di programma della legge 142/90, che pro-

duce gli effetti dell'art. 81 della 616, per quanto riguarda le eventuali ma automatiche varianti agli strumenti urbanistici, e che sostituisce la concessione edilizia.

L'accordo di programma è stato poi ripreso dall'art. 3 della legge 396/90 per Roma Capitale e, con qualche modifica, dai programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 della legge 172/92.

Su questa strada si è subito inserita la proposta, fatta nella scorsa legislatura, dei cosiddetti programmi di infrastrutture e servizi, approvati dal Comitato per le aree urbane con gli effetti dell'accordo di programma di cui all'art. 27 che prevede varianti automatiche di piano.

Questa continua sottrazione del potere degli enti locali in urbanistica da parte di leggi nazionali ha determinato la reazione di quelle regioni che con maggiore convinzione avevano assunto il controllo delle trasformazioni urbanistiche del loro territorio. Infatti Toscana, Umbria, Emilia Romagna e Veneto hanno presentato denuncia di incostituzionalità nei riguardi delle norme dell'art. 16 della legge 17.2.1992, n. 179, con la quale il legislatore nazionale ha introdotto nuovi strumenti urbanistici con la denominazione di «programmi integrati di intervento». Ne è conseguita, con la sentenza n. 393 del 19 ottobre 1992, una decisa declaratoria di incostituzionalità di tali strumenti.

Oggi, se vogliamo nuovi strumenti legislativi per la pianificazione urbanistica, non dobbiamo più fare gli errori del passato. Lo strumento migliore sarà quello che saprà meglio riferirsi, prima di tutto e prima di ogni dettaglio tecnico, alla situazione politico-economica vigente.

Questa situazione potrà piacerci o meno (questo è un altro problema) ma se non ci piace non dobbiamo illuderci, come abbiamo fatto in passato, di poterlo modificare con le fughe in avanti di un testo legislativo astratto, tutto collocato nel versante teorico o, ancor peggio, ideologico, ma non aderente a quello politico-amministrativo vigente.

Qual è, oggi, la situazione in cui ci troviamo? Credo che, anzitutto, dovremmo chiedere aiuto agli economisti per farcela chiarire, anche se è possibile avanzare automaticamente alcune ipotesi:

- c'è un sistema economico scosso fortemente da vicende mondiali;
- c'è un'impreditoria che continua a cercare grandi dimensioni di interventi per poter sostenere la concorrenza internazionale, e che quindi si pone come interlocutrice della classe politica nazionale, europea, mondiale, alla ricerca di sempre maggiori finanziamenti;

- c'è un sistema politico fortemente logorato, che ha distrutto l'amministrazione pubblica per potersi meglio sostituire ad essa, rinunciando così al controllo pubblico delle trasformazioni territoriali;
- c'è un'opinione pubblica frastornata, che, in un momento di crisi come l'attuale, rifiuta modelli ambiziosi di «accorpamenti» tendenti alla costruzione dell'Europa unita per difendere le proprie specificità, le proprie economie, le proprie identità, le proprie situazioni di «benessere relativo» che vede minate e compromesse.

Chi può dire chi prevarrà dallo scontro tra queste forze contrastanti? Chi può dire quale sarà il «riferimento», il «quadro» politico-economico del prossimo 2000, rispetto al quale dovremmo attrezzarci con nuovi strumenti legislativi? Estremizzando: quello delle grandi concentrazioni internazionali? Quello dei più autarchici mosaici economico-territoriali?

In assenza di un riferimento ben certo e definito è molto probabile che ogni nostro tentativo di definire nuovi strumenti legislativi continuerà ad essere caratterizzato da profondi insuccessi.

Credo però che, qualunque sia il modello che prevarrà, la «pianificazione» sarà comunque perdente se la gestione *pubblica*, se il controllo *pubblico* delle trasformazioni continueranno a mancare, se le amministrazioni locali (ed in definitiva i cittadini) continueranno a rinunciare a tale loro compito fondamentale e prioritario.

Questo è il punto su cui dobbiamo lavorare, e che richiede il nostro impegno *politico* prima ancora che *tecnico*. Un impegno che purtroppo abbiamo abbandonato.

1390. *Scienze regionali, collana dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (Aisre)*

1. G. Leonardi, G.A. Rabino (a cura di), *L'analisi degli insediamenti umani e produttivi*
2. R. Camagni, R. Cappellin, G. Garofoli (a cura di), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*. Presentazione di W. Damiani
3. G. Bianchi, I. Magnani (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*
4. R. Cappellin (a cura di), *L'evoluzione delle strutture economiche regionali*
5. G. Garofoli, I. Magnani (a cura di), *Verso una nuova centralità delle aree urbane nello sviluppo dell'occupazione*
6. Roberto Camagni, Lucio Malfi (a cura di), *Innovazione e sviluppo nelle regioni mature*
7. A. Frascchini, L. Robotti (a cura di), *La finanza locale: Italia e Inghilterra a confronto*
8. R. Brancati, P. Costa, V. Fiore (a cura di), *Le trasformazioni del Mezzogiorno. Realtà e problemi tra l'antico e il nuovo*
9. M.C. Gibelli, I. Magnani (a cura di), *La pianificazione urbanistica come strumento di politica economica*
10. E. Giardina, I. Magnani, G. Pola, G. Sobbrìo (a cura di), *Livelli di governo e loro finanziamento: teoria, esperienze, istituzioni*
11. A. Becchi Collidà, E. Ciciotti, A. Mela (a cura di), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*
12. D. Martellato, F. Sforzi (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*
13. F. Curti, L. Diappi (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*
14. R. Bellotti, G. Gario (a cura di), *Il governo delle trasformazioni urbane: analisi e strumenti*
15. M. Bielli, A. Reggiani (a cura di), *Sistemi spaziali, approcci e metodologie*
16. F. Boscacci, G. Gorla (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*
17. R. Camagni, A. Hoffmann, F. Latella (a cura di), *Mezzogiorno e scienze regionali: l'analisi e la programmazione*
18. P. Costa, M. Toniolo (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*
19. S. Lombardo, G. Preto (a cura di), *Innovazione e trasformazioni della città*
20. G. Garofoli, R. Mazzoni (a cura di), *Sistemi produttivi locali: struttura e trasformazione*
21. S. Salustri (a cura di), *La città complessa. Dall'approccio radicale a quello riformista*
22. F. Pasquini, T. Pompili, P. Secondini (a cura di), *Modelli d'analisi e d'intervento per un nuovo regionalismo*

三三

Sergio Salustri,
architetto, è
ricercatore
confermato
presso l'Istituto
di pianificazione
territoriale
dell'Università
di Ancona.

Spezzare il Piano per aggredire la complessità della città e riconsegnarla ai cittadini.

Aprire un varco al monolitismo del Piano e alla sua gestione clientelare e speculativa.

Dall'approccio radicale a quello riformista per allontanare i comitati d'affari.

Il tempo, nuovo protagonista, penetra nella logica della formazione della città con tutta la sua carica destabilizzante e apre scenari inediti, nuove utopie, ma anche nuove emarginazioni.

Una rilettura della città e una diversa forma del Piano come premessa per una città della solidarietà, per un ambiente dove sia sostenibile la presenza dell'uomo.

Scritti di: Maria Angela Bedini, Fabio Bronzini, Paolo Colarossi, Umberto De Martino, Paolo Jacobelli, Claudia Mattogno, Elio Piroddi, Pierluigi Properzi, Gian Ludovico Rolli, Sergio Salustri, Enzo Scandurra.

L. 20.000, i.i

ISBN 88-204-8910-4



9 788820 489106